

EUROPÆISKE BYER I EN GLOBAL ÆRA

BYIDENTITETER OG REGIONAL UDVIKLING
– BUDSKABER OG KONKLUSIONER

OPFØLGNINGSRAPPORT EFTER
KONFERENCEN EUROPEAN
CITIES IN A GLOBAL ERA –
URBAN IDENTITIES AND
REGIONAL DEVELOPMENT,
KØBENHAVN D. 14.-15.
NOVEMBER 2002





EUROPÆISKE BYER I EN GLOBAL ÆRA

BYIDENTITETER
OG
REGIONAL
UDVIKLING

BUDSKABER
OG
KONKLUSIONER

OPFØLGNINGSRAPPORT EFTER KONFERENCEN
EUROPEAN CITIES IN A GLOBAL ERA – URBAN
IDENTITIES AND REGIONAL DEVELOPMENT,
KØBENHAVN D. 14.-15. NOVEMBER 2002

FORORD



Niels Østergård
Afdelingschef i Landsplanafdelingen

I november 2002 var Landsplanafdelingen vært for konferencen *European Cities in a Global Era - Urban Identities and Regional Development*. Konferencen samlede 300 politikere, forskere og planlæggere fra hele Europa til to dages frugtbar information og diskussion om globaliseringen og de nye udfordringer for by- og regionaludviklingen.

Ambitionen var at sætte en debat i gang på tværs af faglige, politiske og administrative grænser så vi sikrer en fortsat balanceret og bæredygtig udvikling i og imellem alle Europas regioner.

Nogle af de centrale pointer der blev fremført på konferencen, var at vi skal understøtte forskellighed og den lokale identitet. At strategisk tænkning er afgørende for den fremtidige by- og regionaludvikling. Og at der er behov for fornyelse i den eksisterende planlægningskultur.

Men for mig var det mest centrale budskab på konferencen at vi kun kan imødekomme de ovenstående krav hvis vi udvikler et integreret perspektiv på by- og regionaludviklingen. Byernes udvikling påvirker den regionale udvikling og omvendt. Men vi ser nu at byernes udvikling også udgør drivkraften i globaliseringen. Det gælder om at kanalisere denne drivkraft ind i den regionale udvikling. Derfor er det så vigtigt at vi understøtter en koordineret diskussion og



indsats på tværs af gamle grænser, både nationale, faglige og administrative.

Disse budskaber var også de centrale i de ti anbefalinger i *Copenhagen Charter 2002* som blev præsenteret af Danmarks miljøminister, *Hans Chr. Schmidt*. Charterpunkterne kan af nogle synes brede og generelle. Men en bæredygtig udvikling af et Europa med markante forskelle mellem de enkelte lande og regioner kræver et bredt perspektiv. For nogle er charterpunkterne sund fornuft, for andre kan de synes uforståelige eller uopnåelige. Det glædede mig derfor også at generaldirektøren for DG-Regio, *Guy Crauser*, i sin tale så charteret som en tiltrængt påmindelse om at by- og regionaludvikling rundt omkring i Europa bør placeres i en bredere territorial og politisk sammenhæng.

Behovet for lokal tilpasning af udviklingsstrategier og udvidet samarbejde ses mange steder. I Danmark ligger anbefalingerne i *Regeringens Landsplanredegørelse 2003* i forlængelse af budskaberne i *Copenhagen*

Charter 2002. Den fysiske planlægning skal sikre velfungerende byer og regioner, men også optimale samarbejdsvilkår på tværs af grænser så den regionale udvikling samlet set styrkes. Hvis vi skal sikre en balanceret regional udvikling, er det med andre ord nødvendigt at vi udvider vores horisont. Dermed kan vi gøre regionale forskelle til regionale styrker.

Jeg glæder mig over den positive respons der har været på konferencens tema. Og jeg glæder mig over at det danske formandskab med præsentationen af *Copenhagen Charter 2002* har sat et tydeligt aftryk på de kommende års debat om by- og regionaludviklingen både på lokalt, nationalt, regionalt og europæisk niveau.

Endelig vil jeg gerne benytte lejligheden til at takke Københavns Kommune, Fonden Realdania og Dansk Byplanlaboratorium for støtte og medvirken til konferencen, samt alle deltagere og oplægsholdere for en spændende og inspirerende conference.



INDHOLD

SIDE 002-003

SIDE 006-009

FORORD

SAMMENFATNING OG KONKLUSION
BYERNE OG REGIONAL UDVIKLING I DET FREMTIDIGE EUROPA
/ [LANDSPLANAFDELINGEN](#)

SIDE 010-019

GENTÆNKNING AF DOWNTOWN-BEGREBET
OM BRANDING AF DET SÆREGNE
/ [SHARON ZUKIN](#)

SIDE 020-031

BYER, UDENRIGSPOLITIK OG GLOBAL ØKONOMI
MOD EN NY TREDELT ØKONOMI?
/ [SASKIA SASSEN](#)

SIDE 032-043

COPENHAGEN CHARTER 2002
/ [RAOUL BUNSCHOTEN](#)

SIDE 044-055

KREATIV PLANLÆGNING I BYREGIONER
DE EUROPÆISKE BYER: MELLEM GLOBALISERING,
LOKAL IDENTITET OG REGIONAL FORVALTNING
/ [KLAUS R. KUNZMANN](#)

SIDE 056-061

FAGLIGE OG POLITISKE BUDSKABER
/ [LANDSPLANAFDELINGEN](#)

SIDE 062

ILLUSTRATIONER

SAMMENFATNING OG KONKLUSION

BYERNE OG REGIONAL UDVIKLING I DET FREMTIDIGE EUROPA

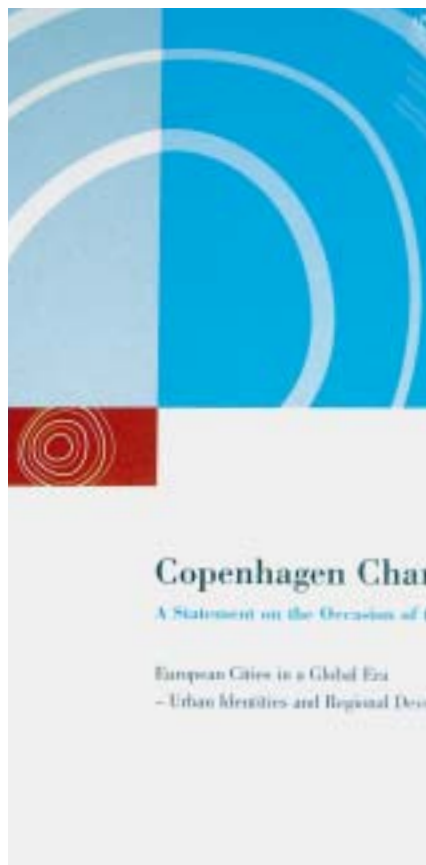
Landsplanafdelingen

Globaliseringen betyder nye udfordringer for by- og regionaludviklingen. Meget peger på at byerne spiller en stadig vigtigere rolle i den globale økonomi. På samme tid er byernes identitet og kvalitet blevet centrale konkurrenceparametre. Den globale økonomis dynamik kommer imidlertid ofte i konflikt med denne lokale kvalitet og identitet hvilket bl.a. resulterer i en kulturel og arkitektonisk ensartethed mellem byerne, social polarisering mellem forskellige kvarterer internt i byerne og store miljøbelastninger. For at modarbejde globaliseringens negative konsekvenser er det vigtigt at udviklingen tager udgangspunkt i den lokale identitet. At opretholde både vækst og en bæredygtig udvikling og samtidig sikre den lokale identitet og mangfoldighed er nogle af de udfordringer som vi i dag står overfor.

Det var baggrunden for konferencen *European Cities in a Global Era - Urban Identities and Regional Development* og præsentationen af *Copenhagen Charter 2002*.

Dette er en afrapportering fra konferencen. Rapporten er primært rettet mod strategiske planlæggere på europæisk, regionalt, nationalt og kommunalt niveau. Rapporten er samtidig Landsplanafdelingens konklusion på konferencen. Den sammenfatter de overordnede behov for udviklingen af programmer og målsætninger på europæisk og regionalt niveau samt de krav der stilles til udviklingen af nye metoder og planlægningsredskaber.

I sammenhæng med det danske EU-formandskab er rapporten også et bud på hvordan vi kan arbejde videre med tankerne bag *Det europæiske fysiske og funktionelle udviklingsperspektiv* (ESDP). Siden ESDP's vedtagelse i 1999 har dette dokument været afgørende i forbindelse med en fælles europæisk holdningsdannelse og ind-



sats omkring den fysiske planlægning. Og filosofien omkring en styrkelse af en polycentrisk by- og regionaludvikling synes da også endnu mere aktuell med den forestående udvidelse af EU.

Hvis vi skal sikre en balanceret og bæredygtig udvikling i alle EU's regioner, er det nødvendig at samarbejde og koordinere en fælles indsats samt sikre at udviklingen tager sit udgangspunkt i den lokale identitet. Hver enkelt by og region har sine kompetencer og potentialer. Hvis de understøttes og udvikles, kan der skabes brede regionale netværker som kan bidrage til den europæiske samhørighed.

Byernes betydning for deres region bør fremhæves via en mere integreret by- og regionalplanlægning. Bypolitik bør ses i sammenhæng med regionalpolitik, og byudvikling i sammenhæng med erhvervsudvikling. De nye udfordringer for by- og regionaludviklingen kræver kreativitet og samarbejde. Vi bør forny vore målsætninger

og planlægningsredskaber gennem dialog på tværs af grænser. Det betyder bl.a. et behov for øget samarbejde mellem kommunale og regionale myndigheder om koordineringen af erhvervs-, bosætnings- og infrastruktur samt behov for brede partnerskaber mellem offentlige og private parter.

Konferencen i København gav både fagligt fundament og politiske signaler om at det er centralt at introducere nye perspektiver i overordnede programmer på europæisk niveau og fortsat at støtte op omkring ESDP-processen hvis vi skal leve op til målsætningerne om bæredygtighed og konkurrenceevne opstillet i Lissabon-processen fra 2000. Landsplanafdelingen vil derfor gerne i det følgende fremhæve og videreføre en række budskaber fra konferencen. Disse vedrører for det første hvilken rolle policies og initiativer for by- og regionaludviklingen bør have på europæisk niveau. For det andet hvilke temaer der er de centrale, og endelig hvordan disse temaer bør integreres i fremtidige policies og programmer.



LOGO FOR DET DANSKE EU-FORMANDSKAB

Policies og initiativer på europæisk niveau

Med den stigende europæiske integration får policies på EU-niveau, støtteordninger som CAP, TEN og strukturfondsmidlerne, samt EU-initiativer som Interreg og Urban-programmet større og større betydning for by- og regionaludviklingen. Grundlaget for disse policies og initiativer bør til stadighed revideres og fornyes hvis vi skal være i stand til at håndtere de aktuelle udfordringer.

Vedtagelsen af ESDP'et i 1999 var en tydelig indikation på en fælles europæisk opfattelse af at nye udfordringer for den fysiske planlægning kræver nye perspektiver.

ESDP'et repræsenterer et nyt syn på EU's regionalpolitik. Før lå fokus i højere grad på velfærdsfordeling mellem de økonomiske kerneområder og periferien. Med ESDP'et blev regionernes udviklingspotentiale det centrale. Baggrunden var at mens der på den ene side er store økonomiske, sociale og kulturelle forskelle inden for EU, er der på den anden side tendenser der peger mod at regional udvikling i høj grad afhænger af lokale potentialer i selve regionen.

Hvis vi skal løse de aktuelle udfordringer, er det nødvendigt at tanksættet bag ESDP'et angående en polycentrisk by- og regionaludvikling - i højere grad end i dag - inkorporeres i den europæiske regionalpolitik. Et tiltag der yderligere aktualiseres i forbindelse

med den stadige reformering af CAP, formulering af den 3. samhørighedsrapport, revideringen af TEN i 2004 samt strukturfondene og Interreg i 2006.

Hvis målsætningerne om en europæisk udvikling kendetegnet ved både balance, bæredygtighed og vækst skal nås, kræves et *territoralt perspektiv*. Et perspektiv der også understreges af det foreløbige arbejde i OECD's *Territorial Development Policy Committee* (TDPC). Hvis samhørigheden mellem det "nye" og "gamle" EU skal styrkes, så bør EU-initiativer differentieres og målrettes i forhold til de enkelte regioner og byområder. Der er behov for at støtte udviklingen i svage og kriseramte regioner. Men man må også forholde sig til udviklingen i regioner hvor den økonomiske og institutionelle base er i orden. Udvikling i en region har også betydning for andre regioner. På samme tid er et initiativ der er bæredygtigt ét sted, ikke nødvendigvis bæredygtigt andre steder. Derfor bør der på europæisk plan skabes en fleksibel regionalpolitik der kan tage højde for lokale potentialer og problematiske forhold.

De nye temaer

Globaliseringen har betydning for hele det europæiske territorium. Mens den stadigt stigende økonomiske aktivitet i de store byregioner i Vesteuropa leder til overbe-

folkning, overbelastning af miljøet etc., så oplever de europæiske udkants- og land-områder en tilsvarende lav aktivitet der ofte er ensbetydende med begrænsede udviklingsmuligheder. Dette betyder imidlertid ikke at små og mellemstore byer og regioner i Europas udkantsområder ikke har potentiale for vækst og for at indtage en rolle i det globale samfund. Et territorielt perspektiv er en del af løsningen på den europæiske kerne/periferi-problematik hvor det bliver muligt at målrette indsatsen og målsætningerne for udviklingen. Perspektivet for den europæiske regionalpolitik bør således omfatte en bredere kreds af regioner og deres udviklingspotentialer frem for blot at fokusere på tilbagestående regioner.

Landsplanafdelingens udgangspunkt var at man ikke kan imødekomme de aktuelle udfordringer for by- og regionaludviklingen hvis man ikke anerkender at byerne spiller en vigtig rolle for den regionale udvikling. Det betyder at målsætninger, policies og programmer for by- og regionaludvikling bør vurderes ud fra et integreret perspektiv. Byer er ikke isolerede enheder, men indgår allerede nu i komplekse netværk med komplementære funktioner. Disse interurbane netværk bør i fremtiden udvikles og styrkes på en sådan måde at den enkelte by bliver et kraftcenter for sit bagland. En sådan udviklingsstrategi vil ligge i forlængelse af ideen om et polycentrisk udviklingsmønster hvor fokus bliver oparbejdelsen af komplementære byfunktioner og regionale kvalifikationer.

Hvad bør der gøres?

Diskussionen af de nye udfordringer må følges af vilje til konkret handling for at løse disse udfordringer. Inkorporeringen af et territorielt perspektiv i fremtidige europæiske policies og initiativer er vigtigt i arbejdet for europæisk social og økonomisk samhørighed. Det betyder at by- og regionalpolitiske strategier og initiativer bør ses i en bredere og mere langsigtet territorial og politisk sammenhæng. Med andre ord skal by- og regio-

nalpolitiske strategier tilpasses opgavernes geografiske grænser frem for eksisterende administrative og faglige grænser.

Samarbejde og koordination på tværs af nationale, faglige og administrative grænser er derfor afgørende. Manglende koordinering mellem forskellige myndighedsniveauer resulterer ofte i større uligheder mellem forskellige regioner og mellem områder i samme region, og det resulterer lige så ofte i løsninger uden et bæredygtigt grundlag, f.eks. på transportområdet. Viljen til samarbejde og koordinering skal følges af regionalpolitiske initiativer der har fokus på at sikre et match mellem top-down rammebetingelser for udvikling og den lokale og regionale handlingskapacitet.

Det er tydeligt at der på europæisk niveau allerede eksisterer en interesse for udviklingen af byerne. Det viser bl.a. initiativer som Urban-programmerne. Der er dog behov for i yderligere grad at se byernes udvikling i sammenhæng med den regionale udvikling. Hvis vi skal imødekomme globaliserings udfordringer på både urbant og regionalt plan, er det nødvendigt at se udfordringerne som integrerede. Problemer i byen kan vendes og komme hele regionen til gode og omvendt. Disse anbefalinger er tidligere blevet understreget i en europæisk sammenhæng af EU-kommissær *Michel Barnier*. På konferencen *Cities and Cohesion* i London i juli 2002 understregede Barnier bl.a. at målsætningerne for kommende EU-initiativer bør omfatte en styrkelse af byer som regionale vækstcentre. Dertil kommer en forbedret støtte til byudvikling og social integration i byerne samt et fokus på forbedring af bymiljøet, specielt hvad angår bygninger, transport og rekreative områder. Byernes udvikling opfattes med andre ord som centrale for den europæiske samhørighed, og derfor bør de få en mere fremtrædende plads i formuleringen af fremtidige policies og programmer.

GENTÆNKNING AF DOWNTOWN- BEGREBET

OM
BRANDING
AF
DET
SÆREGNE



Sharon Zukin

Den internationalt kendte bog *The Cultures of Cities* (1995) har gjort Sharon Zukin til en af de mest læste kommentatorer der analyserer sammenfletningen af bykultur og bymiljø med den økonomiske og politiske udvikling. Sharon Zukin er sociologiprofessor ved Brooklyn College og Graduate School, City University of New York. Hun har været gæsteforelæser på adskillige institutioner såsom forskningscentret CNRS i Paris og er medlem af den amerikanske socialforskningsinstitution Russell Sage Foundation.

I sin seneste bog, *After the World Trade Center: Rethinking New York City*, som hun har redigeret sammen med Michael Sorkin, undersøger hun begivenhederne omkring d. 11. september som både et lokalt og et globalt fænomen og argumenterer for et mere demokratisk planlagt New York. Zukin har modtaget C. Wright Mills-prisen for bogen *Landscapes of Power:*

From Detroit to Disney World (1991) og er medlem af Cross-Campus Honors College Faculty på City University of New York samt bestyrelsesmedlem i den tværfaglige institution Center for Place, Culture and Power.

Som en udløber af Zukins indlæg diskuteres det for tiden i New York hvordan man skal udfylde det tomrum i byen der kaldes Ground Zero. I den sammenhæng redegør Zukin for begrebet branding og de risici der er indeholdt i denne byudviklingsstrategi. I et bredere perspektiv spørger Zukin hvordan historiske bycentre kan gentænkes, herunder forskellige funktioner, sociale klasser og etniske grupper.



Enhver by er et resultat af konstant gentænkning. Ejendomsudviklingsselskaber som gerne vil rive gamle bygninger ned og i stedet bygge nye, borgmestre som erklærer at gamle byer har fået ”nyt liv” eller er ”på vej tilbage”, og massemedier lige fra aviser til MTV som fremkommer med nye visioner for byens gader – alle disse parter arbejder hen imod den kreative ødelæggelse af byens rum. Selv om disse bestræbelser har til formål at fremme en bys storhed og vækst, kender man ikke for alvor resultaterne deraf. Når New Yorks tidligere borgmester *Rudolph Giuliani* gentagne gange erklærede at New York var ”verdens hovedstad”, gjorde hans ord så også byen til det? Eller forsøgte han blot at ”sælge” byen ved at placere den foran sine konkurrenter: New Jersey som mange virksomheder er flyttet til i de seneste år, Los Angeles som er New Yorks rival inden for tv, film og mode, og London hvis børs og investeringsbanker kappes med Wall Street om at være hoved-kvarter for de globale finansmarkeder?

Siden 1970’erne er dét at sælge en by til turister og investorer samt til mediekritikere blevet næsten det samme som at sælge computere, sodavand eller alle mulige andre forbrugsvarer hvor det er nødvendigt med store reklamekampagner. Alle marketing-strategier gør nu om dage brug af det sprog der anvendes i forbindelse med branding. Branding udkrystalliserer et billede – teoretisk set af et enkelt produkts materielle egenskaber, men i praksis af et menneskes behov eller sociale stræben – og forsøger at forbinde dette billede med forbrugernes behov for varer.

Historisk set begyndte branding-processen for mere end 100 år siden, i 1870’erne, da produktionsselskaberne opnåede juridisk beskyttelse af individuelle varemærker til deres produkter. Disse navne og symboler skabte ikke blot grundlaget for at betragte produkter som immaterielle rettigheder; de gjorde også hver virksomheds produkt til noget særligt i forhold til den generiske gruppe og – hvad vigtigere er – i forhold til

konkurrenterne. Havregryn fra Quaker var ikke bare en grovvalset type gryn; det var et produkt man kunne genkende, og som var fremstillet ud fra en "opskrift" der tilhørte en bestemt producent som ejede rettighederne til at anvende den. Indgåelse af aftaler med butikkerne om iøjnefaldende vareudstillinger hjalp de virksomheder som fremstillede mel, bagværk og patentmedicin, med at få deres produkter direkte ud til forbrugerne. Og ved annoncering blev disse produktnavne forbundet med et eftertragtet "værdi"-begreb. I det 19. århundrede indikerede værdi at et produkt var sikkert, rent, effektivt og holdbart. Men efterhånden som industriproduktionen blev mere standardiseret, ændrede betydningen af ordet "værdi" sig med årene. Da de fysiske betingelser med hensyn til emballering og distribution var i stand til at sikre at næsten alle produkter var relativt sikre og rene, vendte virksomhederne sig mod produkternes *ubåndgribelige* egenskaber for at indikere deres effektivitet og holdbarhed. Reklamebureauer medvirkede til branding ved at oversætte disse egenskaber til visuel form, og med radioens udvikling skrev de musikjangler for at få billedet til at vinde genklang i forbrugernes øjne og ører. Vore oldeforældre var ikke mere immune over for sirenesangen i form af branding end vi er: Hvis et produkt blev identificeret med skønhed, ungdom og seksuel tiltrækningskraft – eller for morgenmadsprodukters og chokolades vedkommende med sundhed og sanselig nydelse – købte folk det.

Branding af byer er ikke så meget anderledes. I slutningen af det 19. århundrede fyldte de markante bygninger og den horisontale skyline fotografiske "billedbøger" som promoverede byernes omdømme, og de indvandrerkrvarter der så småt opstod – især den tiltagende fremmedgørelse af Chinatown – gav inspiration til guidebøger som blev læst af de rejsende. I dag udgør byernes gode sanseoplevelser bestandige rejsemål for turister og kulturforbrugere som gerne vil lave noget "sjovt", se "interessante" bygninger og kvarterer og gå ud at spise nogle "gode" steder – alt sammen i et "sikkert" miljø. Men byer har aldrig haft den samme mission som virksomheder der producerer forbrugs-

varer. De bærer på en stor historisk arv, og de forventes at udføre sociale opgaver i bred forstand. Byernes folkevalgte ledere er ikke valgt med henblik på at sælge et produkt; de bliver bedt om at skabe og opretholde et sted hvor det er godt at bo for mange forskellige sociale grupper.

Siden 2. verdenskrig og mere påtrængende siden 1970'erne har man imidlertid tænkt på dette mål som – om end det ikke altid blev nået – et *økonomisk* problem. Ligesom en virksomhed rejser bystyret kapital og overbeviser købere af kommuneobligationer om at organisationen er i en permanent væksttilstand. I modsætning til en virksomhed har bystyret en interesse i hvorvidt indbyggerne har et arbejde. Men disse bestræbelser er ofte i modstrid med hinanden. Byer kan ikke garantere betingelser som det er godt at bo under, når arbejdsgiverne insisterer på at betale en mindsteløn. De kan ikke give støtte til højhuse hvis der ikke er virksomheder nok som vil leje dem. Og det som man aldrig har formået at gøre – i det mindste ikke i New York – er at stille boliger nok til rådighed, godt og praktisk lokaliseret, og som alle og enhver kan få råd til. Selv om byer nogenlunde lige som virksomheder står til ansvar over for deres "interessenter", er disse interessenters interesser altid i modstrid med hinanden. Virksomhederne stiller forskellige krav til indbyggerne, ejendomsudviklingsselskaberne er altid på kant med lejerne, og ofte argumenterer bystyret for at få flere ressourcer fra regionale, nationale og – i EU – overnationale regeringer.

Selv om branding ikke kan løse disse opgaver, omdanner den byens økonomiske problemer til *image*problemer. Som et eksplicit lån fra forretningsverdenen har branding til formål at genetablere en bys "monopol" på imageværdi. Den karakteriserer rammende den offentlige sektors afhængighed af partnerskaber mellem det offentlige og det private. Og den sammenfatter den energi der er i symboløkonomien – især medie-, mode- og finanssektoren – som er vokset så hastigt i vores tid. Branding er en kulturel strategi som vælges af en foretagsom by.



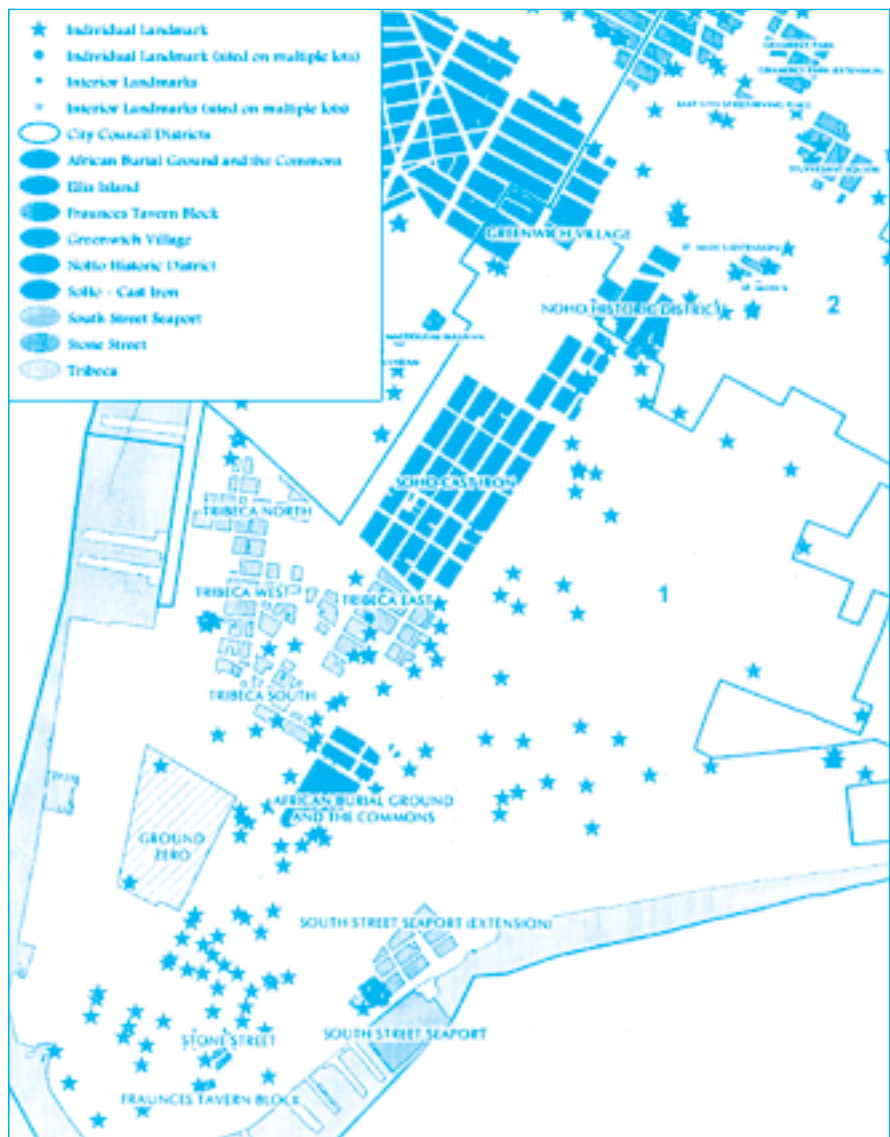
FIGUR 1
KORT OVER DOWNTOWN NEW YORK

Ligesom de fleste kulturelle strategier forsøger branding at gentænke en kollektiv identitet som er blevet opsplittet af strukturændringerne i slutningen af det 20. århundrede: tab af arbejdspladser inden for traditionelle brancher lige fra havne til fremstillingsvirksomheder, den enorme og meget synlige stigning i antallet af indvandrere, og de kraftigt svækkede bånd til traditionelle politiske, religiøse og arbejdsmarkedsrelaterede organisationer. Selv om branding ikke er nogen god løsning på det specifikke problem hvor man stræber efter autenticitet, er det ikke desto mindre en strategisk respons på problemet med at definere sin egenart i en mere og mere standardiseret og somme tider endog trivialiseret verden.

Alligevel har begivenhederne d. 11. september 2001 fået verden til at se alt andet end trivialiseret ud. Vi har på ny erfaret at den

lange rækkevidde af og ondskabsfulde desperation hos nutidens terrorister både er på niveau med og gør den langtrækkende og ondskabsfulde desperation i magtfulde stater til skamme. I New York har terrorangrebet som tilintetgjorde World Trade Center og dræbte næsten 3.000 mennesker, imidlertid sat alvorligt spørgsmålstegn ved byens særpræg. Hvis dens imageværdi, på trods af det tab den har lidt, stadigvæk er levedygtig, bør New York kunne fastholde erhvervsbeskæftigelsen og også fortsat tiltrække beboere og turister. Men diskussionerne om genopbygning af det ca. 65.000 m² store område hvor World Trade Center lå, stiller en række udfordrende spørgsmål:

- Hvem har ret til at lægge beslag på byens centrum?
- Hvordan kan en by tiltrække investorer som lever højt på driftige menneskers



FIGUR 2
HISTORISKE DISTRIKTER OG INDIVIDUELLE
PEJLEMÆRKER I MANHATTANS
BYRÅDSDISTRIKT 1

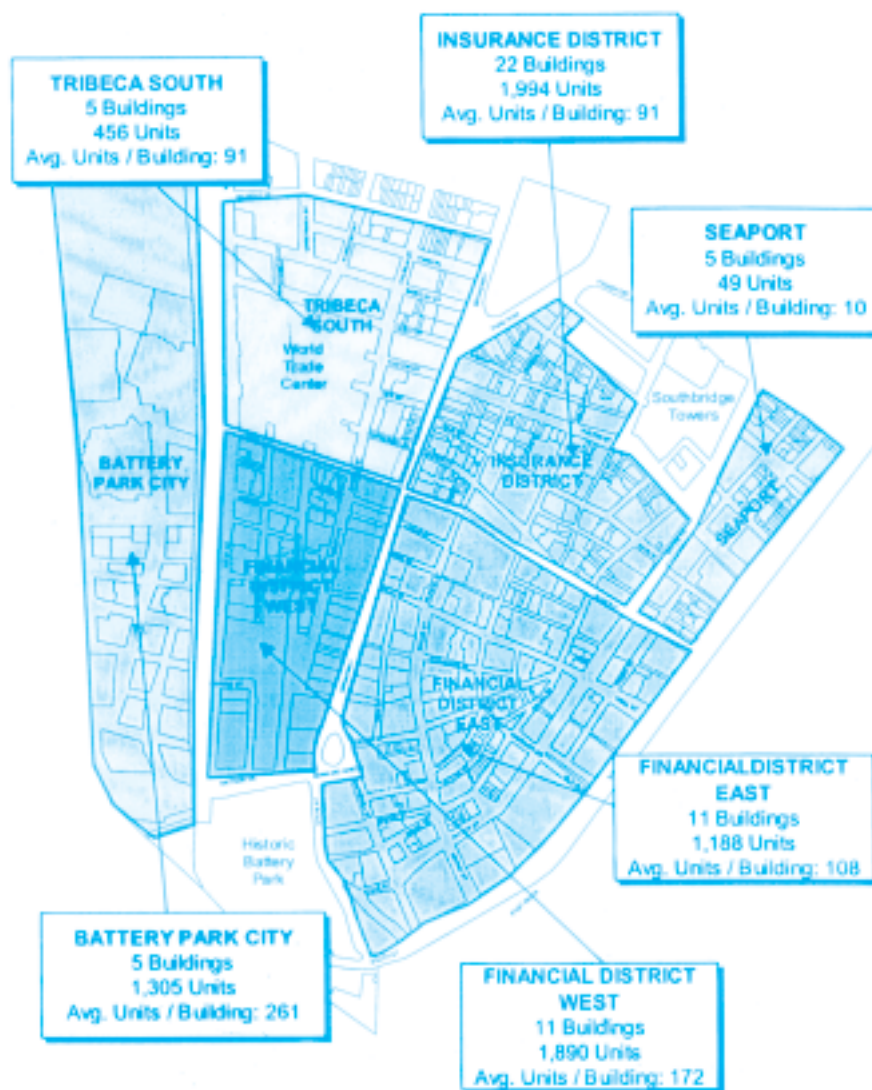
bølger af kreativ ødelæggelse, og så samtidig opretholde social harmoni?

- Skal den hastige erhvervsmæssige og teknologiske udvikling nødvendigvis ødelægge en hvilken som helst bys konkurrenceforspring?

Som enhver anden by i et demokratisk samfund må New York desuden definere sin egenart både autoritativt og ved at opbygge en konsensus. Og de fleste problemer ligger præcis dér.

Det område der blev lagt øde d. 11. september 2001, ligger i byens historiske centrum – dvs. "downtown" som man kalder det i New York. Selv om dette udtryk sæd-

vanligvis betegner det centrale erhvervskvarter i en amerikansk by, er udtrykket i New York mere kompliceret end som så. Siden begyndelsen af det 20. århundrede har byen haft to primære erhvervskvarterer – finanskvartret som går tilbage til Hollandsk-Vestindisk Kompagnis kolonibebyggelse i Lower Manhattan i 1600-tallet, og et større, mere moderne og mere varieret kommercielt centrum i "midtown" nord for stationen Grand Central Terminal hvor der i begyndelsen af det 20. århundrede udviklede sig et erhvervskvarter. Den fortsatte udflytning af virksomhedernes hovedkontorer, bankerne og advokatfirmaerne samt øvrige virksomheder der servicede dem, gjorde ved indgangen til 1950'erne midtown til byens nye



FIGUR 3
BOLIGOMDANNELSESPROJEKTER OG NYE
BOLIGKONCENTRATIONER OPDELT I
DISTRIKTER I NEW YORKS "DOWNTOWN"-
CENTER MELLEM 1995 OG 2000

erhvervscentrum. Men Lower Manhattans svækkede position – afspejlet i ledige kontorlokaler og faldende husleje – førte ikke til områdets totale opløsning. Som i andre amerikanske byer blev der i 50'erne lagt planer for anvendelse af statslige midler til byfornyelse som ville rydde downtown for billigt og uselt byggeri. Dette ville frigøre jord til mere kontorbyggeri (se figur 1).

Opførelsen af World Trade Center var en del af – og, som det senere viste sig, et på tragisk vis vigtigt symbol for – disse planer. I løbet af 60'erne ødelagde World Trade Centers gigantiske, umenneskelige version af moderne arkitekturdesign de gamle gader, butikker og markeder i det historiske down-

town. Projektet skabte et enormt bygningskompleks som delte den ene side af downtown fra den anden. Som i London og Paris fjernede bystyret de traditionelle markeder med salg af fødevarer til private og grossister fra de centrale hovedstrøg. De skaffede også de småhandlende og billige butikker af vejen idet man rømmede og nedrev Radio Row som var et butikskompleks hvor man solgte elektronikdele til radioer, fjernsynsapparater og stereoeanlæg. Via en kompliceret aftale der involverede to delstatsregeringer og nyanlæg af offentlige transportmidler, blev det offentlige havnevesen – Port Authority of New York and New Jersey – det største ejendomsudviklingsselskab i byen. Tvillingetårnene skulle hjælpe til med at



Lower Manhattan blev ved med at være downtown i New York i både økonomisk og historisk betydning.

New York var ikke den eneste amerikanske by der stod over for problemet med et downtown i tilbagegang. Bevaring – eller genopbygning – af downtown er faktisk et gammelt problem i byerne. Uden fredede bygninger i form af kongeslotte eller latinerkvarterer omformes en amerikansk downtown konstant af ejendomsmarkedets op- og nedgangsture. Helt tilbage i 1870'erne eller 80'erne begyndte erhvervsledere og de førende politikere i mange byer at debattere årsagerne til den tilbagegang der var i downtown. Idet de nægtede at anerkende den indlysende tanke at downtown i sagens natur er omskiftelig fordi investorerne går efter større indtjening i højere bygninger og grønnere områder - og ofte i udenlandske investeringer – skød de gang på gang skylden på trafikpropperne, arkitekturformerne (især skyskraberne), de høje skatter og tro-

løse, velhavende indbyggere som foretrak at bo – og købe ind – i forstæderne. Ifølge historikeren *Robert Fogelsons* nylige beskrivelse af den amerikanske downtown er det den stadigt tilbagevendende drøm om genoplivning at få de velhavende indbyggere – og erhvervsturister kunne man tilføje – ”tilbage”.

Men downtown er indbegrebet af kulturelle beretninger der er i indbyrdes modstrid. Den er urbyen, det historiske grundlag for en bys vækst – alligevel er den i mange amerikanske byer blevet opgivet af pengeinteresserne og afskåret fra resten af metropolen af flersporede motorveje. Den er ofte det geografiske centrum – alligevel er den i alle byer blevet afløst af lufthavne som det vigtigste trafikknudepunkt ved ankomst og afrejse. Den er en bys oprindelige hellige område, hvilket er synliggjort i form af katedralen (eller domhuset), markedspladsen og rådhuset – alligevel gør indbyggernes og erhvervslivets udflytning det overalt til et

monument over fortiden. Downtown er også indbegrebet af mindre tiltalende modberetninger. Rundt om downtown finder man de første kvarterer eller ringe med raceopdelte områder – bykernen med indvandrere og etniske minoriteter. Nær ved bus eller jernbanestationen ligger det traditionelle slumkvarter med hjemløse, bortløbne teenagere og gennemrejsende der er ude for at more sig. Nede ved vandet vidner gamle moler, forladte pakhuse og bevoksede jernbanespor modvilligt om fortiden med den gamle økonomi – mens det giver billige områder for kunstnere og specialister der arbejder inden for den nye økonomi.

Denne kakofoni af beretninger og modberetninger fastholder omskifteligheden i downtown. Få af New Yorks indbyggere stiller spørgsmålstegn ved identifikationen af Lower Manhattan med finanskvarteret Wall Street og af den vertikale skyline – der tidligere blev markeret af Tvingetårnene – med byen under ét. Alligevel var terrorangrebet på World Trade Center blot en nylig, og endda ikke den mest voldsomme, begivenhed i områdets historie. I 1600-tallet tog de hollandske nybyggere som grundlagde Nieuw Amsterdam, jorden fra Munsee Lenape-indianerne, trængte dem ud af kolonimrådet og gjorde dem til sidst til slaver eller dræbte dem. Lige fra den hollandske kolonitid til den amerikanske revolution og helt frem til afslutningen på den amerikanske borgerkrig angreb den engelske flåde byen gentagne gange eller truede med at invadere den. I den britiske kolonitid og USA's første tid som republik, da Lower Manhattan udgjorde hele byen, var man alvorligt bange for oprør blandt afrikanske slaver og når det skete, blev de undertrykt med vold. Der var undertiden storbrande, og der var en større ulykke i begyndelsen af 1900-tallet hvor der omkom 1.000 mennesker som var på dagsudflugt med en stor turistbåd. I 1920 eksploderede en bombe der af ukendte personer var anbragt foran Morgan Bank på Wall Street, og dræbte 40 mennesker samt førte til arrestation af politiske ekstremister og socialister. I 1993 gjorde en gruppe fundamentalistiske muslimske terrorister det første forsøg på at sprænge

World Trade Center i luften (se figur 2).

Men fra 50'erne til 90'erne syntes hovedtruslen mod downtown at komme fra virksomhedernes udflytning. I mange år udlejede havnevesenet de fleste af kontorerne i Tvingetårnene til delstatens offentlige instanser – et beskæftigelsesområde som sikrede at der stadig var folk der gik på arbejde i Lower Manhattan. Tribeca, som er en bydel lige nord for World Trade Center, oplevede en langsom vækst med gode restauranter, små teatre og kunstgallerier samt trendy taglejligheder. Berømte personer såsom Robert DeNiro og John F. Kennedy Jr. boede der. Kunstnere, dansere og andre kulturskabende personer boede og arbejdede på tag-etagerne i dette område og købte eller lejede ledig plads i Wall Streets mindre moderne kontorbygninger. Denne uofficielle og delvist illegale gruppe af beboere gav Lower Manhattan en vis blåstempling, og denne blåstempling blev genbrugt i de tilstødende områder langs vandet efterhånden som de gennemgik beboermæssige forandringer og gentrifikation. Selv i dag giver "downtown" associationer i retning af smart elegance, raffineret kulturforbrug og en implicit evne til at investere i det rigtige projekt eller den rigtige ejendom på det rigtige tidspunkt. På en plakat der reklamerede for "uundværligt i downtown", som jeg så hænge nær ved kassen hos min lokale Duane Reade-materialist, viser man en tiltrækkende kvindelig model som går tur med sin hund på en brostens-belagt gade i det kvarter hvor det gamle kødmarked lå, og hos Ricky's, en lokal forretningskæde som handler med kosmetik og accessories, annoncerer man åbningen af den første afdeling i midtown med budskabet: "Ricky's bringer downtown uptown".

Så downtown er blevet gentænkt tre gange siden dens kommercielle inkarnation i slutningen af det 19. århundrede. Første gang, som var omkring 1900, blev den gentænkt som et moderne erhvervscentrum hvor de større finansselskabers nationale hovedkontorer pressede deres høje tårne op imod himlen og dermed ændrede byens skyline for altid. Bærende stålskeletter gjorde det muligt at

bygge 15- og 20-etagers bygninger som fyldte de snævre gader og indhyllede dem i evig skygge. Anden gang, som var fra 1930'erne til 1950'erne, blev den gentænkt som et endnu højere, mere strømlinet og mere moderne kontorcentrum – hjertet i en vildt voksende metropol med global økonomisk magt. Og tredje gang – i *vor* tid – er downtown blevet gentænkt som et levende kultur- og beboelsescentrum med mange anvendelsesformål, hvor folk kan gå ud at hygge sig, arbejde og foretage indkøb (se figur 3).

En sådan synlighed af kulturområder bringer nyt liv til gaderne både dag og nat idet man bevarer visse beretninger om fortiden, mens man bereder vejen for nye, mindre truende modberetninger end dem der handler om de gamle kvarterer for arbejderklassen og etniske minoriteter. På trods af deres forbindelse med kulturen afspejler disse ændringer dog også ejendomsudviklingsselskabernes behov for at finde nye anvendelsesmuligheder for jorden og deres afhængighed af offentlig støtte hertil.

Børsernes opgangstid og dot-com-virksomhedernes boom i 90'erne ansporede til at gentænke Lower Manhattan som "verdens hovedstad" både økonomisk og kulturelt. Ganske vist var dette et udtryk som var taget lige ud af en hurtignakkende sælgers jargon, men det gav næring til idéen om at den historiske downtown var inde i et opsving. En reduktion i antallet af ledige kontorlokaler og stadigt stigende ejendomsværdier i forbindelse med omdannelsen til boliger skabte en sådan fremdrift at det virkede som om at det var markedet der styrede udviklingen. Men denne gentænkning af Lower Manhattan som et trendy beboelseskvarter og sted at arbejde skyldtes for en stor del fælles planer og støtteordninger fra bystyret.

En langsigtet delstatssponsoreret byggeplan til dannelse af et "nyt lokalsamfund" på en opfyldning i Hudson River vest for World Trade Center blev påbegyndt i 70'erne; ved indgangen til år 2000 husede det mere end halvdelen af områdets 34.000 indbyggere. National Museum of the American Indian (en afdeling af Smithsonian Institution som

ejes og drives af forbundsregeringen) blev indrettet i en gammel toldbygning nær ved parkområdet Battery. Lower Manhattan blev faktisk lidt efter lidt til et museums-kvarter: Museum of Jewish Heritage blev bygget i Battery Park City, South Street Seaport Museum lå allerede i East River nord for Wall Street, og man var inden d. 11. september så småt begyndt at diskutere bygningen af en ny afdeling af Guggenheim Museum, tegnet af *Frank Gehry*, langs med floden mod nord. Hudson River Park som skulle være det første led i en kæde af grønne områder langs vandet, blev åbnet af delstatsregeringen og passet af flere forskellige partnerskaber mellem det offentlige og det private. En ny erhvervsorganisation for private virksomheder, Alliance for Downtown New York, mobiliserede lokale, og ofte meget store, erhvervsjendomsudviklingselskaber og repræsenterede dem ved forhandlinger om vigtige subsidier fra delstatsregeringen og bystyret. Disse subsidier gav ejendomsudviklingselskaberne mulighed for at modernisere kontorbygninger for firmaer der "skulle med på teknologibølgen", og at renovere gadebilledet for turisterne. Opgaven for erhvervsorganisationen var, som de så den, at gentænke Lower Manhattan som et gæstfrit sted for indbyggerne og de besøgende samt for virksomhederne. De gentænkte downtown som et "pulserende lokalsamfund" der "fungerede døgnet rundt, året rundt".

Denne tredje gentænkning blev endda mere afgørende for om downtown kunne overleve efter d. 11. september. Angrebet på World Trade Center gjorde at det virkede ekstremt farligt at bo og arbejde der. Minderne om den dag angrebet skete, og de efterfølgende dage med brand, røg og angst blev hængende i folks bevidsthed. Butikker og andre serviceerhverv var længe om at åbne igen; projekterede planer for genopbygningen ville gøre at en stor del af downtown ville være under genopførelse i årevis. Desuden gjorde kravet om at rejse mindesmærker for dem som døde, folk nedtrykte, især i Battery Park City hvor indbyggerne blev konfronteret med muligheden for at hele det område hvor World Trade Center

havde ligget, ville blive omdannet til et storslået mindesmærke – eller, som de mindre blødsødne sagde, en kirkegård.

Siden d. 11. september har økonomisk støtte fra forbunds- og delstatsregeringen gjort det muligt for ejerne af bygningerne i hele Lower Manhattan at tilbyde gode lejligheder til en lavere, om end stadig høj, husleje. Det er dog endnu ikke klart om beboerne i downtown vil blive boende – eller om de nye turister som er mindre velhavende end de forretningsrejsende førhen, fortsat vil føle sig tiltrukket af områdets stadigt morbide seværdigheder. Både før og efter d. 11. september var indbyggerne i beboelseskvartererne i downtown velhavende, unge, barnløse og "hvide" – hvilket gør Lower Manhattan til et raceopdelt område som ikke er typisk for resten af byen. Denne socialt skæve befolkningssammensætning er endda mere udpræget for de 25.000 indbyggere som bor i de nye lejlighedsblokke i Battery Park City og de omdannede kontorbygninger i finanskvarteret – med andre ord befolkningen i downtown bortset fra Tribeca. Ifølge *Downtown New York*, som er en rapport der blev udarbejdet for Downtown Alliance i januar 2001, var 88 % af disse indbyggere ved indgangen til år 2000 under 45 (kun 44 % af alle indbyggere i området Community Board 1, herunder Tribeca, var under 45), 76 % af dem tjente mere end 90.000 dollars om året, og 25 % af husstandene tjente over 210.000 dollars om året, hvilket er mere end fire gange så meget som medianen i regionen.

Ikke overraskende arbejdede næsten to tredjedele af indbyggerne i denne undersøgelse i finanssektoren (37 %), de højteknologiske erhverv (15 %), virksomhedsserviceerhvervene (13 %) og reklamebranchen og medierne (10 %). Men i modsætning til den almindelige opfattelse i mange byer om at indbyggere i downtown foretrækker at bo der for at kunne spadserere til arbejde, arbejdede næsten to tredjedele uden for downtown i byens andre kvarterer. Dette tyder på at downtown ved indgangen til 2001 faktisk er opstået som et beboelses-

LITTERATUR

Vedr. skyline: [Thomas Bender og William R. Taylor](#), "Culture and Architecture: Some Aesthetic Tensions in the Shaping of Modern New York", i [William Sharpe og Leonard Wallock, *Visions of the Modern City*](#) (Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1987), pp. 189-219.

Vedr. downtown: [Robert Fogelson](#), *Downtown: Its Rise and Fall, 1880-1950* (New Haven, CT: Yale University Press, 2002).

Vedr. modberetninger i en mindre by: [Joseph Hart](#), "Skid Row, Minneapolis: A History of the Gateway District", i *Down and Out: The Life and Death of Minneapolis's Skid Row*, med fotografier af Edwin C. Hirschhoff (Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 2002), pp. 1-57.

Vedr. foretagsomme byer: [David Harvey](#), "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism", i *Spaces of Capital* (New York: Routledge, 2001), pp. 345-68.

Vedr. steders monopolværdi: [David Harvey](#), "The Art of Rent: Globalization and the Commodification of Culture", i *Spaces of Capital* (New York: Routledge, 2001), pp. 394-411.

Vedr. Lower Manhattan: [Michael Sorkin og Sharon Zukin](#) (red.), *After the World Trade Center: Rethinking New York City* (New York: Routledge, 2002).

Vedr. kunstnerkvarterer og SoHo: [Sharon Zukin](#), *Loft Living*, 2. udg. (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1989).

Vedr. symbolekonomien: [Sharon Zukin](#), *The Cultures of Cities* (Oxford and Cambridge, MA: Blackwell, 1995).

område – et sted hvor man kan bo og tilbringe sin fritid, i stedet for et traditionelt kontorkvarter hvor man arbejder. Den tredje gentænkning har fungeret ganske udmærket.

Det stigende antal kunstgallerier i SoHo i 70'erne, områdets tiltrækning som et turistmål i 80'erne og dets radikale forvandling til shoppingområde i 90'erne – hvor mange kunstgallerier flyttede til den allervestligste del af Chelsea eller til det traditionelle museums-kvarter i uptown – ændrede radikalt downtown. Det nye omdømme blev forstærket af den gradvise omdannelse af Tribeca-kvarterets pakhuse til et beboelses-kvarter med stærke bånd til restaurations-, designer- og kunstverdenen. Selv om mange indbyggere i downtown, især dem inden for kunstverdenen, utvivlsomt arbejder hjemme, har de ingen forbindelse til finanssektoren i Lower Manhattan. Siden 1998 er der faktisk færre indbyggere i downtown som har haft arbejde i finansdistriktet syd for Chambers Street.

Disse mennesker opfylder ejendomsudviklingsselskabernes drøm om at bringe velhavende indbyggere "tilbage" til downtown. Men hvor mange andre mål er blevet nået? Findes der i downtown økonomisk overkommelige boliger eller etnisk og social mangfoldighed? Har den udgjort en kreativ motor for byens "nye" økonomi eller mindsket den fortsatte udflytning af finansselskaber?

Der er selvfølgelig allerede en kreativ motor til stede. De 535 børs-mæglerfirmaer som har til huse i Tribeca, bor der sammen med ca. 100 designvirksomheder og et betydeligt antal kunstrelaterede virksomheder – 36 steder hvor der opføres teater, dans eller musik, 35 uafhængige kunstnere, forfattere eller optrædende, 13 agenter eller managere og 11 museer. Og antallet af disse kunstrelaterede virksomheder bliver omtrent fordoblet hvis man tæller det tilstødende kvarter SoHo med. Den måde som man tiltrækker kreative virksomheder og indbyggere på, er ikke at genopbygge downtown som et finanscentrum og ikke at give offentlig støtte til en risikobetonet ny branche såsom Silicon Alley (New Yorks svar på Californiens Silicon Val-

ley) eller bioteknologi. Den måde hvorpå downtown skal vokse, er at bygge lave, spredte kontorbygninger rundt om i byen og bevare det historiske centrum's gamle bygninger og selvstændigt ejede butikker.

Denne vision kræver nærmest en fjerde gentænkning. Den stiller det gribende og undertiden nostalgiske system hvor hukommelsen styrer, op over for det system hvor pengenes magt styrer. Tendensen til at bygge for hurtigt, for højt og for meget er typisk for ejendomsudviklingsselskaberne med deres mentalitet om at tjene hurtige penge i opgangstider, men det er også typisk for de investerings- og investeringsafviklingsbølger som gør omskifteligheden i downtown permanent. Selv om pengenes system kan skabe imponerende monumenter – samt en masse byggesjusk – hviler pengenes system i virkeligheden på fortsat ødelæggelse. Men hukommelsens system har også sine svage sider. Det har tendens til at rejse monumenter som trivialiserer fortidens kompleksiteter, og at være imod forandringer.

Kun ved at bibeholde den gamle størrelse på downtown – det lave, det tætte, det mærkværdige og det næsten glemte – er der imidlertid nogen som helst chance for at opretholde dens specielle tiltrækning. I denne egenart kan både indbyggerne og turisterne få forbindelse med en bys uroprindelse eller dens fjerne fortid. Denne egenart er det folk kommer for at se; dette er en bys kultur.

BYER, UDENRIGSPOLITIK OG GLOBAL ØKONOMI

MOD
EN
NY
TREDELT
ØKONOMI?



Saskia Sassen

Saskia Sassens indflydelsesrige bog *Global Cities* (1991, ny og opdateret udgave i 2001) er et hovedværk på sit område. Bogen handler om globaliseringen og dens forvandling af millionbyer som Tokyo, London og New York, men har også relevans for verdens i dag ca. 40 globale byer og storbyer. Blandt Sassens andre udgivelser inden for området kan nævnes *Global Networks/Linked Cities* (2002), som hun har redigeret, og som undersøger byområders rolle i udviklingslandene og byområders rolle i globale bynetværk. Sassen er Ralph Lewis-professor i sociologi ved University of Chicago og gæsteprofessor ved London School of Economics and Political Science.

Sassen arbejder i øjeblikket på sin kommende bog, *De-nationalization: Economy and Policy in a Global Digital Age* (2003), der har afsat i et femårigt projekt om forvaltning og ansvarlighed i en global økonomi. Sas-

sen er medansvarlig på økonomidelen af *Global Chicago Project*, medlem af National Academy of Sciences Panel on Urban Data Sets og af Council on Foreign Relations, og hun er formand for SSRC's (Social Science Research Council) nyligt etablerede Information Technology, International Cooperation and Global Security Committee.

Saskia Sassens artikel fortolker og giver samtidig et overblik over hvordan den nye økonomi har ændret byens rolle.



GLOBALE BYER:
LONDON
SAO PAULO
NEW YORK

Jeg er blevet bedt om at undersøge hvordan de globale processer manifesterer sig i byerne, og dernæst belyse hvilke konsekvenser dette bør have for den nationale og transnationale politik på området hvis denne skal imødekomme byernes vilkår, problemer og potentialer i en global tidsalder. Efter min mening er der i hvert fald tre væsentlige forhold som bør undersøges.

1) For det første relationen mellem den globale økonomi og enheder på subnationalt niveau, især større byer og byområder der fungerer som internationale forretnings- eller finanscentre. Vi må forsøge at forstå hvordan de globale processer til dels er forankret i strategiske koncentrationer af resurser og infrastruktur, som f.eks. i disse finanscentre og avancerede kommunikationssystemer, samt forsøge at forstå forskellige arbejdsmarkeders betydning. Det er væsentlige aspekter som er medvirkende til at byerne får mere betydning som knudepunkter i den globale økonomi. På forvaltningsniveau betyder det at man må erkende at nogle af de vigtigste

globale processer kan styres delvist i de større byer. Men det betyder også at flere af omkostningerne ved at indgå i den globale økonomi ender på byniveau.

2) Et andet forhold som bør undersøges, er i hvilken grad deregulering, privatisering og nationalstatens generelt mindre betydningsfulde rolle i økonomien (alle grundlæggende elementer i den nuværende fase af globaliseringen) kan være medvirkende til at den tosidede økonomi, som består af nationalstatens og den globale økonomi, udskiftes med en trekantsøkonomi hvor de subnationale enheder, særligt de globale byer, også er med. Dette vil helt sikkert have væsentlige politiske konsekvenser. Et hovedaspekt er at indholdet i udenrigspolitikken i dag i højere grad handler om økonomiske og dermed erhvervsmæssige spørgsmål således at en større andel af det vi anser for at være udenrigspolitik, i dag handler om international økonomi. Når det kommer til erhvervspolitik, i modsætning til f.eks. militære spørgsmål, spiller byerne i de fleste lande en afgørende rolle.

3) Et tredje forhold som bør undersøges, er den økonomiske globaliserings påvirkning af byernes overordnede sociale, politiske og økonomiske struktur. Dette kræver at vi udvider det analytiske felt som vi forstår den globale økonomi ud fra. Aktiviteter og processer som normalt anses for at være lokale eller uden forbindelse til globaliseringen, bør inkluderes i analysen, såsom virksomheder der leverer service til globale informations-virksomheder, men ikke klassificeres i kategori med disse. Det betyder endvidere at vi må udvide vores opfattelse af begrebet globalisering til at omfatte processer som f.eks. immigration der potentielt har betydelige, grænseoverskridende politiske konsekvenser. Som eksempel kan nævnes at dominikanere bosat i New York City nu kan deltage i hjemlandets valg. En omstændighed der sandsynligvis også vil blive et vigtigt emne for mexicanske immigranter i USA.

En af udfordringerne for den fremtidige bypolitik og forvaltning består i at eksisterende viden, analyser og tænkning om byer og global økonomi er forankret i to forholdsvis adskilte forskningsområder med kun ringe tværfaglig kommunikation. Men ved at forstå globaliseringen ud fra strategiske, subnationale strategier, dvs. ud fra de globale byer, og ved at se disse som hovedelementer i den globale økonomi fremstår byen som et krydsfelt for den lokale forvaltning og udenrigspolitikken.

I det følgende vil jeg prøve at undersøge disse to omfattende emner med fokus på de betingelser og dynamikker der kan give en ramme til at forstå og undersøge relationen mellem lokal forvaltning og udenrigspolitik i en konkret geografisk og politisk sammenhæng.¹ I den forbindelse er det grundlæggende at forstå hvordan og hvorfor byer gør sig gældende i den globale økonomi i dag. Er deres rolle en anden i dag end den var for 20 eller 30 år siden? Er de globale byer unikke i den rolle de spiller, eller har de karaktertræk til fælles med andre store byer i verden, for så vidt angår relationen mellem byøkonomi og den globale økonomi?

Mod en bredere beskrivelse af globaliseringen

Globaliseringen har ikke blot forvandlet de steder hvor den økonomiske, og i højere og højere grad også den politiske forvaltning, foregår, den har også ændret stedernes betydning. Et af hovedtrækkene ved den nuværende fase i verdensøkonomiens lange historie er informationsteknologiernes himmelfart, den stigende bevægelighed af mennesker og kapital, og den indskrænkning af nationalstatens mulighed for at regulere og udøve kontrol med deres vigtigste økonomiske sektorer som er fulgt i kølvandet herpå. De førende informationserhverv, finanssektoren og højt specialiseret virksomhedsservice er gode eksempler på dette. Virksomheder inden for disse erhverv har for det meste en økonomi der rækker ud over nationale landegrænser og delvist er forankret i elektroniske rum som går på tværs af sædvanlige retlige og nationale grænser.

Men der er tale om en økonomi som kræver strategiske placeringer - dvs. steder med stor koncentration af resurser og infrastruktur, steder som stadig er nationalt funderet og er langt mindre mobile end normalt antaget. Dette peger i retning af at globaliseringen ikke blot har gjort den nationale økonomi mindre betydningsfuld, men at den snarere har skabt en tredelt økonomi bestående af nationalstaten, den globale økonomi og de strategiske steder - typisk de store, internationale finans- og forretningscentre. Det strategiske forhold i den tosidede økonomi mellem nationalstatens økonomi og den globale økonomi er ændret. Det karakteristiske ved den nuværende fase af den verdensøkonomiske udvikling er at subnationale enheder, globale byer så vel som strategiske regioner, får stigende betydning, se f.eks. Sydcalifornien.

Den overdrevne fokus på bevægeligheden af mennesker og kapital er noget af forklaringen. Der er endvidere en tendens til at sløre forbindelsen mellem udenrigspolitik, lokalpolitik og den globale økonomi. Hermed udelukker man for eksempel at de globale byer de facto kan deltage i international økonomisk politik. Det betyder også at



BUENOS AIRES

man ser bort fra en række globale processer som i virkeligheden handler om geografisk omorganisering af mennesker, økonomisk praksis og kulturer. Immigrantsamfund og de subøkonomier de ofte skaber, er et eksempel herpå.

Det næste afsnit vil fokusere på byernes egentlige rolle i en global økonomi. Analysen er bygget op omkring to påstande. Den ene går ud på at den globale økonomi i vidt omfang materialiseres i konkrete processer som finder sted på bestemte steder, og at det samme gør sig gældende for de højest udviklede informationserhverv. Det er nødvendigt at skelne mellem evnen til at transmittere/kommunikere globalt og de materielle forhold som muliggør dette, mellem globaliseringen af den finansielle sektor og resurserne - fra bygninger til arbejdskraft - som muliggør udviklingen. Dette gælder også andre sektorer.

Den anden påstand går på at den geografiske spredning af de erhverv som informationsteknologien har gjort mulig, nødvendigvis må bidrage til en udvidelse af centrale funktioner hvis denne spredning skal finde sted samtidig med den fortsatte geografiske koncentration af kontrollen og tilegnelsen af ejendom og profit som er kendetegnende for den nuværende økonomi. Mere teoretisk kan vi spørge hvorvidt et økonomisk system der viser klare tendenser på en sådan kon-

centration, kan have en økonomi uden nogen fysiske agglomerationspunkter.

Ud fra disse to påstande har jeg fundet en række analytiske tilgange til spørgsmål vedrørende sted og arbejdsprocesser og dermed også til spørgsmål vedrørende stedbundethed i relation til flere forskellige aspekter af økonomisk globalisering. Ved at finde denne stedbundethed kan man samtidig få klarlagt centrale aspekter omkring statens nuværende rolle i den globale vidensøkonomi; aspekter der nemt går tabt i diskussionen om informationens hypermobilitet.

Sted og arbejdsprocesser i den globale økonomi i dag

Globaliseringens specifikke udformning inden for de sidste ti år har frembragt særlige organisatoriske krav. Fremkomsten af globale finansmarkeder og markeder for specialiserede serviceydelser og stigningen i investeringer som en vigtig andel af international handel har været med til at ekspandere firmaernes ledelsesfunktioner og efterspørgsel efter specialiserede ydelser. Transnationale selskaber og banker udgør en vigtig konkret baggrund for udførelsen af internationale ledelsesfunktioner, og de er storforbrugere af specialiserede ydelser. Men mange af de nye, globale økonomiske aktiviteter finder ikke sted inden for de transnationale selskaber eller bankers orga-



BANGKOK

nisationsform. Mange af aktiviteterne finder ikke engang sted inden for sådanne firmaers indflydelse. En indflydelse som ofte bruges som forklaring på den økonomiske globalisering. Mange af disse aktiviteter er snarere forbundet med spørgsmål vedrørende arbejde og sted. De geografiske og organisatoriske former som globaliseringen har antaget, og det egentlige arbejde med at drive transnationale foretagender har gjort at byerne er blevet til strategiske steder i den globale økonomi. Serviceydelserne er endvidere blevet til et strategisk input i implementeringen af den globale økonomi.

Kombinationen af geografisk spredning af erhvervene og lokal integration af de globale aktiviteter, som er centralt for den nuværende økonomiske æra, har bidraget til udvikelse eller opståen af nye centrale funktioner. Samtidig har kompleksiteten af transaktioner forøget firmaernes efterspørgsel efter højt specialiserede serviceydelser. Snarere end at være ført bag om dansen som følge af den spredning informationsteknologierne har muliggjort, har byerne a) koncentreret ledelsesfunktionerne, og de er b) blevet til post-industrielle produktionssteder for tidens ledende erhverv, producenter af finansielle og specialiserede ydelser, og c) transnationale markedspladser hvor firmaer og myndigheder kan købe finansielle instrumenter og specialiserede ydelser.

Sammenfald af serviceomfang og globalisering

Der er en særlig slags by der siden først i 1980'erne har fået en ny eller meget udvidet rolle i verdensøkonomien som et resultat af et sammenfald af to væsentlige processer. Den ene af de to processer er den markante udvikling i globaliseringen af erhvervene. Denne udvikling har øget omfanget og kompleksiteten af de økonomiske transaktioner og derved affødt en stigning i antallet af topledelsesfunktioner i de multinationale virksomhedshovedsæder og i udbuddet og efterspørgslen efter serviceydelser, særligt efter højt specialiserede virksomhedsydelser. Firmaer som skal forvalte mange fabrikker, kontorer og serviceenheder har brug for at koordinere planlægning, intern administration og distribution, marketing og andre centrale hovedsædeaktiviteter. I forbindelse med at store selskaber er gået ind i produktionen og salget af ydelser til forbrugerne er en bred vifte af aktiviteter som tidligere blev varetaget af selvstændige leverandører af forbrugerservice, desuden blevet flyttet til disse nye virksomhedsejeres centrale hovedsæder. Regionale, nationale eller globale hotelkæder, fødevarer kæder eller blomsterbutikker kræver enorme, centraliserede administrative strukturer og servicefunktioner. Et lignende mønster af øget centralisering af planlægning og kontrol på topniveau finder sted inden for staten, dels som følge af den teknologiske udvikling og dels som følge af en stigende kompleksitet i de



LONDON

regulative og administrative opgaver. Både spredningen af produktionsenheder, fusioner og transnationaliseringen af erhvervene gør højt specialiserede ydelser til en nødvendighed. Den territoriale spredning som følger af de store virksomheders transnationale foretagender, illustrerer meget af det jeg har nævnt her. Amerikanske og tyske transnationale virksomheder har for eksempel i dag over 19.000 filialer i andre lande. Desuden står de største transnationale virksomheder for en meget stor andel af de udenlandske aktiviteter: Verdens ti største transnationale virksomheder havde 61% af deres omsætning i udlandet. Gennemsnittet for de 100 største virksomheder var på næsten 50%.

Det er vigtigt at understrege at hvor globaliseringen forøger omfanget og kompleksiteten af disse aktiviteter, er sådanne aktiviteter også at finde i mindre geografisk omfang og på mindre komplekse niveauer, f.eks. hos virksomheder der opererer på regionalt plan. Selvom de regionalt orienterede firmaer således ikke behøver beskæftige sig med komplekse spørgsmål vedrørende internationale grænser og regler i forskellige lande, har de alligevel et udbredt regionalt netværk af aktiviteter som kræver centraliseret kontrol og servicering, eller som kræver centralfunktioner der er tilstrækkeligt komplekse til at det giver mening at købe specialiserede serviceydelser i stedet for selv at producere dem in-house.

Den anden proces er det stigende serviceomfang i organiseringen i erhvervene. Denne proces har været medvirkende til en massiv vækst i efterspørgslen efter serviceydelser fra virksomheder inden for alle typer af erhverv, minedrift og industri til finans- og forbrugerservice. Efterspørgslen omfatter bl.a. konsulenttydelser inden for finans, reklame, revision og advokatvirksomhed. Byerne udgør vigtige geografiske produktionssteder for serviceydelser til virksomheder. Hermed har det stigende serviceomfang inden for organiseringen af erhvervene udgjort et væsentligt vækstpotentiale for byerne som begyndte i 1980'erne - dog nogle steder først i slutningen af årtiet. Det er vigtigt at forstå at denne stigning i udbuddet af serviceydelser til virksomheder viser sig i byerne på forskellige niveauer i et lands bymønster. Nogle af byerne sælger til regionale eller subnationale markeder, mens andre sælger til nationale markeder og andre igen til globale markeder. I denne sammenhæng bliver globaliseringen til et spørgsmål om omfang og graden af øget kompleksitet. Men den væsentligste proces, ud fra et byøkonomisk perspektiv, er den stigende efterspørgsel på serviceydelser fra virksomheder i erhvervene samt det faktum at byerne er de foretrukne produktionssteder for sådanne virksomhedsydelser, hvad enten det er på det globale, nationale eller regionale plan. Følgelig ser vi i byerne dannelsen af en ny type af økonomisk kerne som består af



TORONTO

bankvirksomhed og serviceaktiviteter, og som erstatter en ældre økonomisk kerne typisk orienteret mod industri og handel.

Hvor byerne er vigtige internationale forretningscentre, er omfanget, indflydelsen og graden af profit i forbindelse med denne nye økonomiske kerne af en størrelsesorden som tyder på at vi har at gøre med dannelsen af en ny byøkonomi. Dette er tilfældet i hvert fald i to henseender. På den ene side ses at hvor disse byer længe har været centre for handel og finans, er der siden 1970'erne sket væsentlige strukturændringer inden for forretnings- og finanssektorerne. Disse sektors overordnede størrelse og omfang, samt deres vægtning i byøkonomien, er øget væsentligt. På den anden side skaber fremgangen for det nye finans- og service-kompleks, især fremgangen for de internationale finansaktiviteter, et nyt økonomisk regime. Det vil sige at selv om denne sektor måske kun står for en lille andel af en bys samlede økonomi, så påtvinger den sig indflydelse over denne større økonomi. Dette er bemærkelsesværdigt i og med at muligheden for super-profit i finanssektoren har den effekt at den nedsætter værdien af industrien fordi denne ikke kan generere super-profit på niveau med typiske finansielle aktiviteter.

Hermed skal ikke siges at alt er forandret i disse byers økonomi. Der er tværtimod sammenhæng og ligheder med byer som

ikke er globale knudepunkter. Der er snarere tale om at indflydelsen fra de globale processer og markeder har betydet at den internationaliserede sektor er blevet kraftigt udvidet og har gennemtvunget en ny valoriseringsnorm, ofte med alvorlige følger for store dele af byøkonomien. Høje priser og indtjeningsniveauer i den internationaliserede sektor og tilhørende serviceaktiviteter, f.eks. restauranter og hoteller, gjorde det i 1980'erne og 90'erne fortsat sværere for andre sektorer at konkurrere om plads og investeringer. Mange af de sidstnævnte sektorer har oplevet omfattende degradering og/eller fortrængning, eller de har mistet deres økonomiske fremdrift i sådan en grad at de ikke længere var i stand til at genvinde deres økonomiske plads da recessionen ramte de dominerende sektorer. Som illustration kan nævnes lokale butikker, med fokus på lokale behov, som blev erstattet af moderne butikker og restauranter med fokus på nye købedygtige byeliter. Den kraftige stigning af profitniveauet i den internationale finans- og servicesektor bidrog også til den efterfølgende krises alvor. Tendenserne er synlige i mange byer i de udviklede lande, men mest markant i USA's større byer.

Tendenserne gjorde sig også gældende, om end i et andet omfang, i slutningen af 1980'erne i udviklingslandene i en række større byer som er blevet integreret i forskel-

lige verdensmarkeder: Sao Paolo, Buenos Aires, Bangkok, Taipei, Mexico City, for blot at nævne nogle stykker. Centralt i udviklingen af en ny økonomisk kerne i disse byer stod finansmarkedernes deregulering, de finansielle og specialiserede virksomhedsydelsers fremgang samt integrationen på verdensmarkederne, spekulationen i fast ejendom og tilpasningen af forretninger og boliger til en købedygtig elite i byerne. Det at børser åbnede for udenlandske investeringer, og offentlige virksomheder blev privatiseret, var afgørende institutionelle arenaer for denne udvikling. På grund af disse byers enorme størrelse er det nye økonomiske kompleks ikke altid så iøjnefaldende som for eksempel i det centrale London eller Frankfurt, men forvandlingen har dog fundet sted.

Den kraftige stigning i udbud og efterspørgsel efter ydelserne blev fulgt af en specialisering af ydelserne inden for finans- og erhvervssektorerne i de store byer op gennem 1980'erne. I dag er der generelt en tendens til at finansielle ydelser og visse andre serviceydelser koncentrerer sig i centrum af byerne i de store internationale finanscentre rundt omkring i verden. Fra Toronto og Sydney til Frankfurt og Zürich ser vi en fortsat specialisering i finansielle og relaterede ydelser i bycentrene. Disse byer er blevet vigtige producenter af serviceydelser til eksport, og der er en tendens til specialisering. New York og London er førende producenter og eksportører af finansielle ydelser, revision, reklame, ledelsesrådgivning, international juridisk rådgivning og andre konsulent-ydelser. Byer som New York er blandt de vigtigste internationale markeder for disse ydelser, og New York er verdens største eksportør af serviceydelser.

Der er ligeledes en tendens til specialisering blandt forskellige byer inden for samme land. Alle større økonomier i de industrialiserede lande udviser det samme mønster og den samme tendens imod en høj koncentration af finansielle aktiviteter på ét sted: Paris i Frankrig, Milano i Italien, Zürich i Schweiz, Frankfurt i Tyskland, Toronto i Canada, Tokyo i Japan, Amsterdam i Holland og,

som vi har set, Sydney i Australien. Der er også tegn på at koncentrationen af de finansielle aktiviteter i førende centre faktisk har været for opadgående inden for de sidste ti år. Således var Basel engang et meget vigtigt finanscentrum i Schweiz, men byen overskygges nu helt af Zürich. Og Montreal var i høj grad det andet vigtige forretningscenter i Canada for blot 20 år siden, men er nu overgået af Toronto. Noget lignende kan ses i Japan hvor Osaka engang var en langt større konkurrent til Tokyo på finansmarkederne end den var mod slutningen af 1980'erne. I USA er New York førende inden for bankvirksomhed, værdipapirhandel, administration, revision og reklame. Washington er førende inden for juridisk rådgivning, computere og databehandling, ledelse og PR, forskning og udvikling samt foreningsvirksomhed. New York har specialiseret sig mere snævert som finans-, forretnings- og kulturcenter. En del af den juridiske rådgivning som er koncentreret i Washington D.C., ydes i virkeligheden til New York-baserede virksomheder som er underlagt regulative procedurer og retsprocedurer, lobbyisme etc. som er knyttet til landets hovedstad, Washington D.C.ⁱⁱ

Det er vigtigt at forstå at industrien stadig er en meget vigtig sektor inden for alle disse økonomier selvom den måske ikke længere er det i nogle af de byer der er nævnt ovenfor. Industrien i en by som New York City omfatter alt fra fremstilling af tøj til modeindustrien til tømrer- og metalarbejde til brug for arkitekter, møbeldesignere m.fl.

Den nye serviceøkonomi har da også gavn af industrien. Faktisk bidrager industrien til væksten i erhvervsservice, men den bidrager til væksten lige meget om produktionsstedet ligger i det samme område, i en anden region eller i udlandet. Selv om industri, og minedrift og landbrug for den sags skyld, bidrager til efterspørgslen efter serviceydelser, er den faktiske placering af sekundær betydning når der er tale om globale servicevirksomheder. Det er altså af mindre betydning om en produktionsvirksomhed har sine anlæg offshore eller inde på land så længe virksomheden køber ydel-

ser fra de store servicevirksomheder. For det andet øger den geografiske spredning af produktionsanlæggene, især hvis spredningen er international, efterspørgslen efter serviceydelser på grund af de stadigt mere komplekse transaktioner. Dette er blot endnu en funktion af globaliseringen. Udviklingen af erhvervsservice i New York, London, Paris eller Mexico City kan stimuleres af industri placeret hvor som helst i verden så længe de indgår i et multinationalt virksomhedsnetværk. Her er det værd at huske på at mens General Motors flyttede sin produktion og kraftigt forringede Detroit's beskæftigelsesgrundlag, var der lige så travlt som altid, ja, måske endda mere travlt, i virksomhedens hovedkontorer i New York City. For det tredje stimuleres en stor del af erhvervsservicen af finansielle og erhvervsmæssige transaktioner som enten intet har med industrien at gøre, som det er tilfældet på mange af de globale finansmarkeder, eller som kun har en tilfældig relation til pågældende industri, som det er tilfældet med mange fusions- og overtagesaktiviteter. Disse drejer sig i virkeligheden om køb og salg snarere end om køb af en industrivirksomhed som sådan.

Nogle tal fra New York og London illustrerer denne pointe. Begge byer har oplevet store tab af industri, men samtidig kraftig vækst i udbuddet og efterspørgslen efter serviceydelser. New York mistede 34% af jobbene inden for produktion og fremstilling mellem 1969 og 1989, en periode med store tab på dette område. Samtidig var landets samlede tab kun på 2 %, og der var rent faktisk vækst i mange andre områder. Storbritanniens samlede tab af job inden for industrien var imellem 1971 og 1989 på 32 % og i London 47 %. Til trods for det havde begge byer en kraftig vækst i erhvervsservice, og andelen af job inden for sektoren steg. Det er endvidere værd at bemærke de forskellige forhold i begge byområder: London og omegn oplevede et fald på 2 % hvor New York og omegn oplevede en vækst i beskæftigelsen på 22 %. Dette tyder på at det nye finans- og servicekompleks i hver af byerne bygger på en vækstdynamik som er forholdsvis uafhængig af regionens økonomi

bredt set - hvilket er noget nyt i forhold til før i tiden hvor man anså byerne for at være nøje afhængige af oplandet.

Dannelsen af et nyt produktionskompleks

Den hurtige vækst og ulige koncentration af erhvervsservice i centrale byer burde ifølge den almindelige opfattelse af informationserhvervene slet ikke være forekommet. Da serviceydelserne i høj grad er forankret i den mest avancerede informationsteknologi, ville man kunne forvente at der var op til flere placeringsmuligheder som alternativ til de høje omkostninger, pladsmangel og konkurrence der er kendetegnende for de store byer. Men byerne har agglomerationsfordele og ekstremt innovative miljøer. Nogle serviceydelser produceres in-house af firmaerne selv, men en stor andel købes fra virksomheder der har specialiseret sig i serviceydelser. Fordi det er nødvendigt med et stadig mere komplekst, varieret og specialiseret udbud af serviceydelser, er det bedre og billigere at købe service fra specialiserede virksomheder end at benytte in-house-konsulenter. Den stigende efterspørgsel efter disse ydelser har skabt plads for en økonomisk levedygtig, selvstændig og specialiseret servicesektor.

På grund af måden de produceres på, har serviceydelserne fordel af at være tæt på andre specialiserede serviceydelser. Dette er særligt tilfældet i de mest innovative dele af de pågældende erhverv. Komplexitet og innovation kræver for det meste mange højt specialiserede input fra flere forskellige erhverv. Som eksempel kan nævnes finansielle redskaber. For at skabe et finansielt redskab er det nødvendigt med input fra regnskabsvirksomhed, reklame, juridisk ekspertise, økonomisk rådgivning, PR, design og trykkeri. Tid er blevet den vigtigste faktor inden for disse sektorer med hensyn til agglomerationsfordele. Det vil med andre ord sige at hvis der ikke var nogen grund til at skynde sig, så kunne man sagtens forestille sig at et geografisk bredt netværk af specialiserede firmaer stadig ville kunne samarbejde. Det er også ofte tilfældet når det gæl-

der mere rutineprægede opgaver. Men hvortiden er afgørende, som den jo er i mange af de førende sektorer inden for disse erhverv, er agglomerationsfordelene stadig ekstremt betydelige; faktisk så betydelige at der ikke blot er tale om væsentlige omkostningsfordele, men om et arrangement som er uundværligt.

Det er denne kombination af forhold som har skabt et servicekompleks i alle vigtige byer. Dette kompleks er tæt forbundet med de store virksomheders hovedkontorer. Man snakker ofte om et fælles kompleks bestående af ydelser til virksomheder og til deres hovedsæder. Men her mener jeg at vi må skelne. Selv om det er sandt at mange hovedkontorer stadig koncentrerer uforholdsmæssigt i byerne, er der også mange som er flyttet ud af byerne inden for de sidste tyve år. Hovedkontorerne kan godt være placeret uden for byerne, men der skal være et servicekompleks et eller andet sted hvor de kan købe eller på kontraktbasis få den nødvendige specialiserede serviceydelser. Desuden er der en tendens til at virksomheder med mange aktiviteter i udlandet eller i meget innovative og avancerede brancher placerer deres hovedsæder i de store byer. Kort fortalt vil det sige at virksomheder med mere rutineprægede aktiviteter som overvejende er orienteret mod regionale eller nationale markeder, i højere grad synes at have frihed til at flytte eller placere deres hovedkvarterer uden for byerne. Virksomheder med meget konkurrencetunge og innovative aktiviteter og/eller med klar orientering mod verdensmarkedet synes at have fordele af at være placeret i centrum af store internationale forretningscentre, lige meget hvor høje omkostninger det må medføre.

Men det står efter min mening klart at begge former for hovedkontorer har brug for at der et eller andet sted er et virksomhedsservicekompleks. Hvor dette er, er nok efterhånden mindre væsentligt for mange af disse hovedsæder, men ikke for alle. Set med servicevirksomhedernes øjne bør et sådan specialiseret kompleks nok snarere være placeret i en by end i for eksempel en kontorpark i en forstad. Kontorparken i for-



FRANKFURT

staden vil være et sted for placering af servicevirksomhederne, men ikke for servicekomplekset. Og kun et servicekompleks vil kunne klare de allermest avancerede og komplicerede virksomhedskrav.

Byerne og de store virksomheders hovedkontorer

Det er almindeligt inden for den gængse litteratur og i nogen forskning at se koncentrationen af store virksomheders hovedkontorer i en by som tegn på at der er tale om et internationalt forretningscenter. Hvis en by mister de store hovedkontorer, fortolkes det så som en forringelse af byens status. Koncentrationen af de store virksomheders hovedkontorer som målestok er i virkeligheden problematisk når man betragter hvordan store selskaber klassificeres.

Hvilke hovedkontorer der koncentrerer i de vigtige internationale finans- og forretningscentre, afhænger af flere variabler. For det første er det afgørende hvordan vi vælger at måle eller vælger at optælle hovedkontorerne. Som oftest er det virksomhedens størrelse i form af antal beskæftigede og omsætning der er den afgørende parameter. I de tilfælde er nogle af de største virksomheder i verden stadig industrivirksomheder, og mange af disse har deres hovedkontorer placeret i nærheden af virksomhedens vigtigste fabrikskompleks, som næppe på grund af

pladsbegrænsning vil være placeret i en by. Sådanne virksomheder har derimod sikkert sekundære hovedkontorer i byerne som tager sig af højt specialiserede funktioner. Mange industrivirksomheder er desuden orienteret mod et nationalt marked og behøver derfor ikke at være placeret i en bys nationale forretningscenter. Den meget omtalte udflytning af store hovedkontorer fra New York i 1960'erne og 1970'erne involverede sådanne virksomheder. Hvis vi ser på det amerikanske økonomiske tidskrift Fortune Magazines liste over USA's 500 største firmaer, kan vi se at mange af disse virksomheder har forladt New York og andre store byer. Hvis vi i stedet for størrelse bruger den andel af virksomhedens samlede omsætning som stammer fra internationalt salg, som måleparameter, gør et stort antal af virksomheder som ikke er på Fortune Magazines liste, sig gældende. Resultatet bliver for eksempel drastisk ændret for New York City: 40 % af amerikanske virksomheder som har halvdelen af deres samlede omsætning fra internationalt salg, har således deres hovedkontorer i New York City.

For det andet er et lands bymønster også en vigtig faktor. Hvis bymønsteret i et land er domineret af en enkelt storby, vil det sikkert føre til en ulige fordeling af hovedkontorer, uanset hvad man gør for at undgå det. For det tredje kan forskellene skyldes forskellig økonomisk og forretningsmæssig baggrund



NATTEBILLEDE AF BY I USA, LUFTFOTO

og tradition, og koncentrationen af hovedkontorer i bestemte områder kan være forbundet med en specifik økonomisk periode. For eksempel er flere hovedkontorer flyttet til Tokyo, i modsætning til i New York hvor flere virksomheder på Fortune Magazines liste har flyttet deres hovedkontorer væk fra byen. Osaka og Nagoya som er to af Japans andre vigtige økonomiske centre, mister hovedkontorer til fordel for Tokyo. Dette skyldes for en stor del den japanske økonomis fortsatte internationalisering og den tilsvarende vækst i antallet af centrale ledelses- og servicefunktioner i de store internationale forretningscentre. I Japans tilfælde er regeringens omfattende økonomiske kontrol endnu en faktor som er medvirkende til placeringen af hovedkontorer i Tokyo idet al international aktivitet er underlagt diverse statslige godkendelser.

Nationalstaten og byen i den nye geografiske magtstruktur

Den ovenstående diskussion viser hvordan de strategiske rum som mange globale processer har deres forankring i, ofte er nationale, og at den infrastruktur som muliggør kapitalens hypermobilitet på globalt plan, har sin forankring i forskellige nationale territorier. Dette giver anledning til se nærmere på den globale økonomis indflydelse på den særlige udformning af forbindelsen mellem suverænitet og territorium som har karakteriseret den moderne stats historie. Den moderne stats suverænitet konstitueredes i form af gensidigt afgrænsede territorier og nationalstatens suverænitet. Den økonomiske globalisering udgør en væsentlig transformering af organiseringen af erhvervene inden for territoriet og af den politisk-økonomiske magt.

Vi kan begynde med at undersøge nogle af de væsentligste aspekter ved økonomisk globalisering som bidrager til hvad jeg vil kalde en ny geografisk magtstruktur. Et aspekt er det ofte nævnte faktum at virksomheder nu kan operere frit på tværs af grænser. For mange er det dette globaliseringen handler om, men som jeg ser det, er der mindst to yderligere elementer i den

nye geografiske magtstruktur som nationalstaterne konfronteres med i dag.

Det har især at gøre med selve territorierne hvor globaliseringen materialiserer sig i konkrete institutioner og processer som er behandlet i det foregående afsnit. Her er spørgsmålet så: Hvilken form for territorium udgør de store internationale finans- og forretningscentre hvor virksomheder fra hele verden kan handle med hinanden inden for deregulerede markeder og erhverv?

Det andet element i den nye geografiske magtstruktur er opstået som et resultat af lovmæssig fornyelse og privatisering. Et nyt juridisk system til forvaltning af økonomiske transaktioner på tværs af landegrænser synes at være på vej frem - en tendens som man ikke har anerkendt tilstrækkeligt i den samfundsvidenskabelige litteratur. Der har været mange tiltag til fornyelser inden for lovgivningen i forbindelse med den voksende globalisering, og private juridiske systemer er på vej frem. International erhvervsvoldgift er et udmærket eksempel på et sådan system som efterhånden er blevet det vigtigste system til styring af transnational handel. Et andet godt eksempel er kreditvurderingsselskaberne som efterhånden er blevet toneangivende på de globale finansmarkeder. Hertil kunne vi tilføje den voksende rolle som det globale kapitalmarked spiller i disciplineringen af de nationale regeringer.ⁱⁱⁱ Den væsentligste implikation af denne privatisering og fornyelse er at byer som New York gøres til hovedsæde for forvaltningen af de globale økonomiske processer. Dette rejser spørgsmålet om international politik på området, og hvilken rolle en sådan by skal spille. Den kendsgerning at en sådan forvalterrolle er delvist privatiseret, dækker over overførslen af elementer som man hidtil har set som en del af nationalstaternes udenrigspolitik, til kredsen af store virksomheder i byer som New York. Det er et emne som fortjener yderligere forskning og debat.

Sammen med virksomhedskapitalens globale rodløshed synliggør de ovennævnte elementer af den nye geografiske magtstruktur aspekter ved forholdet mellem den globale

NOTER

ⁱ Det er ikke muligt at anføre al den litteratur som ligger til grund for denne artikel. Jeg kan blot henvise den interesserede læser til to nye bøger: den nye og fuldt opdaterede udgave af *The Global City* (2001 Princeton University Press), samt *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization* (Columbia University Press).

ⁱⁱ Der er en del forvirring i USA omkring data vedrørende erhvervsservice. F.eks. fortolkes den realitet at der er en hurtigere vækst på nationalt plan og i mellemstore byer, ofte som et tegn på tab af andele og førerposition i centre som New York eller Chicago. En af måderne hvorpå dataene kan tolkes, er som tegn på en decentralisering af erhvervsservice. New York og Chicago taber andele af den samlede mængde af erhvervsservice i USA. En anden måde at læse dem på er at se dem som tegn på en samlet vækst, snarere end som en nulsums-situation hvor vækst i et nyt område udlægges som væksttab i et gammelt område. I min forståelse af tingene tyder disse mønstre på en vækst i serviceudbudet i hele landet.

ⁱⁱⁱ Der findes et tredje element i den nye geografiske magtstruktur: Et stigende antal erhverv foregår i et elektronisk rum. Denne stigende virtualisering af erhvervene, særligt inden for de førende informationserhverv som finansielle ydelser og specialiserede virksomhedsydelser, kan være med til at skabe en krise mht. kontrol som hverken staten eller det institutionelle system kan hamle op med. Hastigheden som transaktioner kan finde sted med som følge af de nye teknologier, skaber ordrer af dimensioner, f.eks. på valutamarkedene, som statslige og private tilsynsførende institutioner ikke har kapacitet til at kontrollere.

økonomi og nationalstaten som idéen om en tosidet global-national økonomisk relation ikke på tilstrækkelig eller brugbar vis omfatter. Den tosidede model opstiller et gensidigt udelukkende sæt territorier hvor det den globale økonomi vinder, svarer til det den nationale økonomi eller nationalstaten taber.

Lad mig uddybe det. Hvad territoriet angår, vil jeg påstå at den konkrete proces som er i gang i dag, er en delvis denationalisering af det nationale territorium. Dette er en proces som er koncentreret i meget specifikke områder på det nationale territorium. I Mexicos tilfælde er det visse dele af Mexico City, områder domineret af eksport-orienteret kommercielt landbrug og maquila-programmet. Både via virksomhedspraksis og via fragmenter af et fremvoksende nyt juridisk system er territoriet i færd med at blive denationaliseret, men det sker på en specifik og yderst specialiseret måde - som er helt i tidens ånd.

Denationaliseringsprocessen kan ikke reduceres til en den geografiske forestilling om territoriet som fandtes blandt generalerne der kæmpede for nationalisering af territorier i tidligere århundreders krige. Der er i stedet for tale om en denationalisering af specifikke institutionelle arenaer: Manhattan og the City of London (Londons finanscentrum) svarer til frihandelszoner på finansområdet. Men det er ikke Manhattan som en geografisk enhed med alle byens lag af aktiviteter samt funktioner og regler der er en frizone. Det er et højt specialiseret funktionelt og institutionelt område som denationaliseres. Mexico City har tilsvarende områder

Hvad suveræniteten angår så vedbliver den med at være et kendetegn ved systemet, men er nu lokaliseret i flere institutionelle arenaer: De nye, fremvoksende transnationale og private juridiske systemer, nye overnationale organisationer (som WTO og EU's institutioner) og de forskellige internationale menneskerettighedskonventioner. Alle disse institutioner og systemer begrænser nationalstaternes autonomi. Lande som opererer i overensstemmelse med lovens reg-

ler, er fanget i et net af forpligtelser som de ikke så let kan se bort fra. (Selv om de alligevel tydeligvis godt kan i nogen grad, hvilket USA's ubetalte kontingent til FN illustrerer).

Til denne udvikling skal tilføjes de transnationale bånd og samfund som dannes via immigration. Dette rejser en hel række af yderligere spørgsmål som har den effekt at de fortrænger visse politiske funktioner fra de internationale relationer mellem nationalstaterne til privatiserede sfærer bestående af individer, familier og samfund. Dette er blot endnu en måde hvorved suveræniteten og territorialiteten er under forvandling, i dette tilfælde via immigranternes skikke.

Kort fortalt kan man sige at globaliseringen i løbet af de sidste 10 til 15 år har været med til at omdanne nationalstatens særlige ret til eget territorium og suverænitæt; en ret som blev konstitueret i løbet af forrige århundrede, og som der har været kæmpet for i århundreder før da. Denne omdannelse er delvis, selektiv og frem for alt strategisk. Forvandlingen af flere hovedaspekter ved den moderne stat og det moderne mellemstatlige system signalerer en begrebsmæssig og praktisk mulighed for at indlemme byerne i det der engang var et tosidet partnerskab, hvilket kan hjælpe os til at forstå baggrunden for den måde forvaltning af byer finder sted på i dag.

Vi bevæger os fra et tosidet partnerskab mellem staten og det internationale samfund til et tredelt system hvor byerne udgør den tredje part. Dette skaber umådeligt mange nye muligheder, nye forpligtelser og nye omkostninger for byerne. Forvaltningen af byer har i dag en fundamentalt anden rolle end for blot ti år tilbage.

COPENHAGEN CHARTER 2002



Raoul Bunschoten

Den hollandske arkitekt Raoul Bunschoten, som bor i London, har grundlagt og er leder af CHORA som er et internationalt kendt firma der fokuserer på nye former for arkitektur og bydesign. I hele efteråret 2002 afholdt han en workshop om Københavns udvikling. Dette kapitel vil tage udgangspunkt i denne workshop og arbejdsmetoden som blev anvendt der. Denne arbejds metode er blevet udviklet ved hjælp af Bunschotens mange workshoper i byer verden over og præsenteres i hans manifest *Urban Flotsam*, som er en væsentlig grundtanke i CHORA-metodologien (2001).

Bunshoten er "Diploma Unit Master" ved Londons Architectural Association. Han er gæsteprofessor ved École des Beaux Arts i Lyon, Berlage Institute i Rotterdam og Arkitektskolen i Århus. Hans publikationer omfatter *Public Spaces* og *Stirring the City* samt bidrag i tidsskrifter såsom *Architectural*

Design, Techniques et Architecture og *Daidalos*.

Bunschotens indlæg er en forfriskende kommentar til behovet for en ny måde at se på nutidens byudvikling på i hele Europa. Bunschoten tager tråden op fra Copenhagen Charter og sin workshop på konferencen og spørger hvordan Københavns og andre byers situation kan diagnosticeres i forhold til arbejdet med byens identiteter som en styrke.



**VILKÅRLIGT FORDELTE IAGTTAGELSESPUNKTER
(BØNNE-STEDER) I DELE AF KØBENHAVN
OG FREDERIKSBERG KOMMUNER**

Copenhagen Charter er et forsøg på at fremhæve de problemer for de europæiske byer som er foranlediget af de forøgede globale kræfter der indvirker på disse byer. Jeg opsummerer her forslagene i charteret:

1. Registrere karakteristika for at skabe identitet, 2. udnytte latent potentiale, 3. stimulere forholdet mellem by og region: By er region, 4. anerkende byens multifunktionelle natur i forhold til rum og territorium og aktører, 5. støtte samarbejde på tværs af landegrænser, 6. udvikle nye roller for arealanvendelse og infrastruktur i eksisterende byområder, 7. anvende hukommelsen og historien som aktive komponenter i en bys dynamik, 8. anvende design til at udtrykke en bys kultur og skabe lokal specificitet, 9. anvende økonomisk vækst til at overvåge de økologiske processer i et bymiljø, men finde måder hvorpå den samtidige vækst i mobilitet kan nedsættes, 10. opfordre til offentlig deltagelse med henblik på at fastsætte kriterier for innovation i forskellig målestok i den bymæssige kontekst.

Disse punkter er al ære værd, men hvordan forfølger man forslagene? Og hvordan kan man blive enige om metoden til at forfølge dem? Hvordan kan man fx blive enige om registreringen af karakteristika? Hvilke teknikker er det man anvender til at se karakteristika med, og hvad er kriterierne for de karakteristika der bør registreres? Hvilken arealanvendelse er god og under hvilke betingelser? Hvad er godt design? Hvis hukommelse skal anvendes? Charteret formulerer ganske vist de vigtigste emner, men hvordan udvikler vi teknikker til at se, registrere etc., og hvordan lærer vi folk de nødvendige iagttagelsesfærdigheder? Hvordan bliver vi enige om kriterier for bedømmelsen af metoder og anvendelsen deraf, og hvordan ved vi at denne anvendelse virker på forskellige steder?

Hvis man vil se på de konflikter der på grund af den såkaldte globalisering er ved at opstå i europæiske byer og regioner, må man se på konflikterne ud fra en fælleseuropæisk synsvinkel og udvikle komparative



EUROPA MED ANSØGERLANDE TIL EU

modeller til både metoder og indlæring af metoder. Dette er nødvendigt netop for at bevare de lokale forskelle og muligheden for at konkurrere inden for rammerne af disse kræfter og anvende deres potentiale på forskellige måder. Globale kræfter påvirker alle steder og processer på samme måde, men symptomerne er ofte forskellige. Kun ved hjælp af komparative modeller er det muligt at genkende de samme kilder til tilsyneladende forskellige symptomer. Ved at forstå disse kilder og deres forskellige symptomer forøger man den effektivitet man får ud af at interagere med dem. Man må lære folk at indtage standpunkter med hensyn til at genkende fænomener der relaterer sig til globale kræfter på et tidligt stadium med henblik på at anvende potentialet i disse kræfter lokalt. For tiden er uddannelsen af planlæggere og beslutningstagere et nationalt anliggende. Nogle skoler har forholdsvis mange internationale studerende; mange drager fordel af Erasmus-udvekslingsordningen. Leonardo-ordningen giver økonomiske

midler til transnational udveksling og erhvervsuddannelse, dvs. en uddybelse af eksisterende færdigheder, men denne og tilsvarende ordninger har ingen klar kurs og er ikke rettet mod nogen fælleseuropæisk politik med hensyn til uddannelse og innovation. De henvender sig til den enkelte og fremmer ikke en samlet metodologi til iagttagelse og intervention.

Der er behov for europæiske institutioner som forsker inden for de globale kræfters forskellige temaer samt deres virkning på lokalmiljøet, men som også udvikler og afprøver metodologier og værktøjer som anvendes i hele Europa. Det er et tilbagevendende spørgsmål hvorvidt sådanne institutioner vil medføre mere universalitet og tab af lokale forskelle. Men den viden om de ydre påvirkninger af en lokal situation som institutionerne er med til at skabe, giver os faktisk mulighed for at anvende deres potentiale bedre i specifikke situationer. Hvordan udtænker vi europæiske institutioner som

fokuserer på forskning i markeds kræfter, arealanvendelse, kulturtendenser, sociale forandringer, design og teknologisk innovation? Dette område er indtil videre kun blevet berørt af ganske få institutioner, såsom Berlage Institute i Rotterdam og City Programme på London School of Economics and Political Science. Architectural Association i London falder undertiden også ind under denne gruppe, skønt ingen indtil videre har koncentreret sig om ændringer i EU. Der er en fascination af og ganske rigtigt et behov for at se på de langt større ændringer som forekommer i Indien, Kina eller Mexico. Men ændringerne i fremtidens EU er radikale og vidtrækkende. Universiteter såsom Technische Universität Wien er nu ved at ruste sig til denne rolle og udnytter sin ekspertise til at se de mange spørgsmål der vil opstå som følge af EU's udvidelse.

I relation til charteret skal følgende emner behandles af institutionerne:

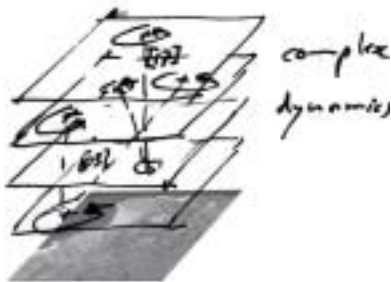
- Videnstyring af konflikter og potentiale på tværs af landegrænser
- Udarbejdelse af værktøjer som er anvendelige i hele EU
- Koordinering af uddannelse i hele EU
- Aktivisering af netværk mellem byer og regioner

For hvert emne bør institutionerne eksperimentere med forskellige metoder og instrumenter og udvikle en teoretisk basis. Hvordan ser sådanne institutioner ud? Det videnskabelige laboratorium som Tycho Brahe etablerede, er et tidligt eksempel på en sådan institution. Videnskabsmanden, forskeren og poeten Tycho Brahe udviklede verdens første moderne forskningslaboratorium på Hven. Dette laboratorium havde til formål at beskrive bevægelserne i universet, afbildningen af universet og de instrumenter der var nødvendige for iagttagelse af disse ting. Han udformede måleværktøjer til opmåling af universet som afspejlede formen på det som blev målt. Disse instrumenter kan man opfatte som mekaniske metarum; ved anvendelse af dem kunne man aflæse universets dynamik. Men oprettelsen af selve laboratoriet skabte et andet metarum: Det som i moderne management-teori kaldes praksisfællesskab

(Community of Practice) hvor en gruppe forfølger et mål ved hjælp af forskning og udvikling, men også ser sig selv som et læringsmiljø. Under interaktionen transformeres selve målene, og projektet omformuleres løbende. Gruppen fungerer som et lukket fællesskab, men samtidig repræsenterer hvert medlem en disciplin, organisation, kultur og geografisk entitet hvorved han eller hun medbringer specifikke interesser og tager af sted igen med en ny forståelse og en ny agenda.

Tycho Brahes ø var et midlertidigt opholdssted for mange kunstnere, videnskabsmænd og lærde som tog del i hans forskning idet de udgjorde et fællesskab som legede med den kendte og ukendte verdens faktorer. Øens laboratorium blev en prototype der blev efterfulgt af tilpasninger som hastigt så dagens lys efterhånden som medlemmerne i dette fællesskab senere rejste rundt i hele Europa og Asien, idet de påvirkede videnskabsens, handlens, politikens, litteraturens og geografiens gang alle steder hvor de tog hen. Nogle af dem der tog væk fra øen, blev kartografer i Amsterdam; de beskrev det nye rum for de søfarende og handelsskibene samt de voksende byer. Øen var et institutionaliseret metarum og et halvvoffentligt mødested, men udbredelsen af metoder og teknikker skabte en ny offentlig sfære som også dannede et nyt billede af verden.

Det nye Europa vil få behov for lignende initiativer. Udvidelsens blotte størrelse vil skabe nye urbane og regionale fænomener. Man bliver nødt til at fremelske laboratorier som kan undersøge disse fænomener og udvikle nye interventionsteknikker. Og den nye identitet begynder allerede ved de østlige grænseposter i de baltiske lande som går fra at være rige sovjetiske delstater til at være fattige EU-partnere. Og det er bare grænsen. Antallet af mennesker som nu bevæger sig mod og rundt i Europa, er enormt. Og presset vil fortsætte: Mange folk ønsker at være en del af denne store økonomiske blok, men der er også mange som ønsker at forhindre de allermest radikale ændringer. Det multikulturelle går altså hånd i hånd med politiske spændinger og ændringer. Disse spændinger forekommer også i Danmark og fik Køben-



havns Kommune til at se sig om efter måder man kunne øge offentlighedens deltagelse i beslutningsprocesser vedrørende byens udvikling på. Dette var grunden til invitationen fra Copenhagen X som er en organisation der er etableret af Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune. Formålet er at se på disse byers fremtid og organisere arrangementer og projekter, at iværksætte offentlige 'spil' der kan danne baggrund (scenario) for nye projekter og øget deltagelse. Da scenariospil er en del af en samlet metodologi til at behandle den komplekse dynamik i en by med, foreslog vi at inddrage en hel værktøjskasse med metodologiske redskaber som er under udvikling i CHORA. Denne værktøjskasse kalder vi det urbane galleri (Urban Gallery). Projekt blev igangsat i august 2002, men er på grund af manglende økonomiske midler endnu ikke tilendebragt. Selv om Copenhagen X er direkte finansieret af den uafhængige fond Realdania som støtter innovative byudviklingsprojekter, er rigtige og åbne eksperimenter som kan komme på tværs af allerede eksisterende dagsordner, forbundet med for stor risiko for organisationer som har deres egne interesser at tage vare på. Ideelt set skal sådanne eksperimenter udføres af myndigheder som forstår og støtter de ændringer byerne gennemgår, især i forhold til de transnationale tendenser inden for EU. En af de roller som de europæiske institutioner skal spille, er at forhandle med eksisterende myndigheder om at eksperimentere med udviklingen af værktøjer og imødegå noget af risikoen, men samtidig binde de lokale eller regionale partnere op på eksperimentet. Men først en introduktion til det urbane galleri.

Det urbane galleri

Det budskab der er den røde tråd i bogen *Urban Flotsam*, ender med manifestpunkterne 55, 56 og 57:

55 Når en del af en by udpeges til et metarum, bliver den til et urbant galleri – en flydende form for offentligt rum som udvikler sig i tid hvilket skaber forskellige definitioner på offentligt rum og forskellige måder man kan deltage i

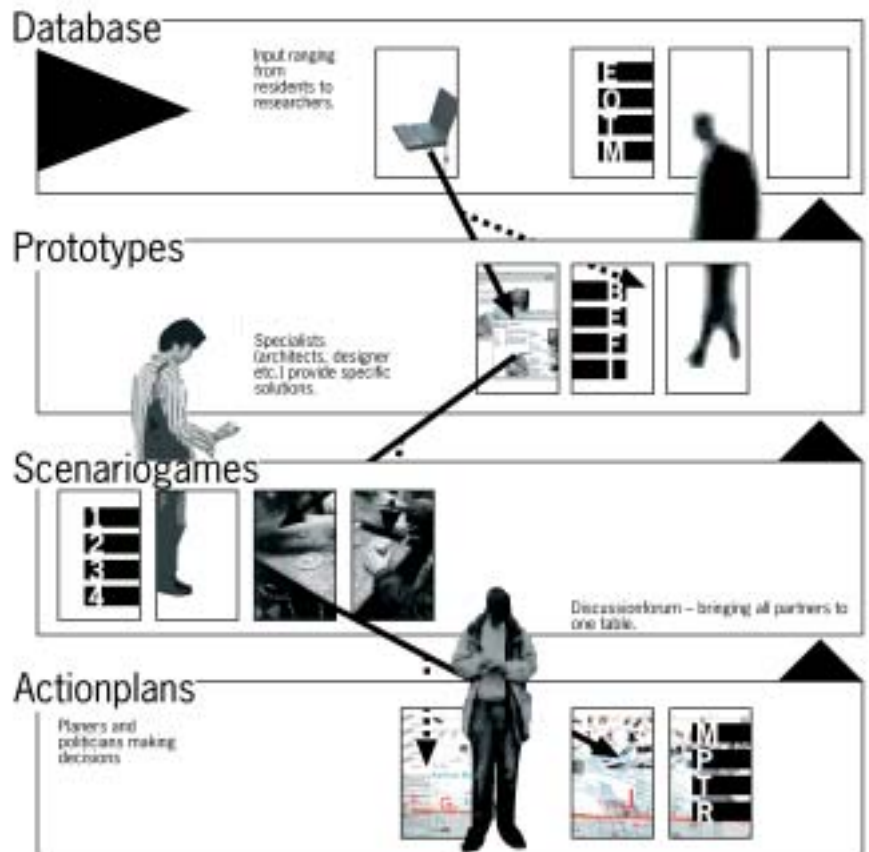
det på. Disse definitioner danner "gulve" i den rumlige struktur i det urbane galleri. Metarum gør det muligt at bringe scenariernes dynamiske struktur ind i strømmene i byens andet lag. Et metarum i byens andet lag er et offentligt rum, en offentlig matrix.

- 56 Urbant kuratorskab er den praksis der skal fastholde de urbane gallerier, dvs. metarummene i byens andet lag. Urbane kuratorer er de praktikere som styrer indholdet i disse metarum. De overvåger frembringelsen af scenarier og prototyper. De organiserer forhandlingsfora, støtter igangsættelsen af og arbejdet i grupperne.
- 57 Udøvelsen af byplanlægning og arkitektur udvikler sig inden for rammerne af et mere og mere komplekst andet bylag. I samarbejde med andre former for praksis, med indbyggere, brugere, kunder, beslutningstagere, producenter og investorer medvirker disse praktikere til at udtænke nye bymæssige former og definere de praksisændringer som er nødvendige for at kunne styre disse nye former. Det er urbane kuratorer som iscenesætter denne praksisændring, opsporer fremspirende fænomener, udpeger byer som metarum, udformer gallerier og organiserer indholdet af dem.

Det urbane galleri og de urbane kuratorer

Det urbane galleri er et instrument bestående af ustabile, dynamiske og i sidste ende flygtige fænomener. Det er en metode til at styre forbigående tilstande. Denne styring udføres ved hjælp af fire servicestrukturer: Databasen, prototyperne, scenariospil og handlingsplaner. De indeholder følgende:

1. Database: Miniscenarier og operationelle felter
2. Prototyper: Urbane prototyper som singulariteter i bevægelse
3. Scenariospil: Simulering og afprøvning af dynamiske miljøer
4. Handlingsplaner: Teser som fører til udbredelse, tilpasning og implementering af prototyperne



Det urbane galleri er ligesom et skab med skuffer: Fire skuffer indeholder de vigtigste servicestrukturer, men i hver skuffe er der et nyt sæt skuffer. Det stof som udgør skabets struktur, er imidlertid porøst - alt indholdet kommunikerer med hinanden eller er forbundet i henhold til specifikke løbebaner.

Urbane kuratorer observerer fremspirende fænomener, og som vogtere af de forbigående tilstande fungerer de som animatorer for det dynamiske indhold i det urbane galleri. Urban kurator er en ny profession, selv om funktionen i mange tilfælde kan genkendes som værende en del af eksisterende handlinger. I et konkurrenceprojekt for bymuseet for samtidskunst i Rom for nylig så vi på kuratorprototyper som kunne appellere til fremspirende og ret flydende kunstformer som tilsyneladende bliver mødt med ringeagt af de institutionelle og fysiske strukturer på museet. Vores projekt søgte at skabe et interaktivt mødested hvor kuratorprototyper sammenfletter forskellige interesser og

handlinger for at give form til en bestemt bevægelse eller vision. Denne udvikling i kuratorpraksis inden for kunstens verden inspirerede os til sammen med kunstneren Jeanne van Heeswijk at udvikle begrebet urban kurator.

Det urbane galleri er et videnstyringsværktøj som skaber midlertidige ventepositioner for viden og sammenfletter disse positioner for at give næring til de urbane prototyper. Inden i et af disse lag udgør handlingsplanen, tesen, en inspirationskerne som indeholder dybdegående forskning. Dette er nærmest systemets sjæl som introducerer en særdeles personlig udgave af "forandringens vinde". Det forsyner systemet med en slags samvittighed og intention. Denne intention er rettet mod hovedproduktet i det urbane galleri: Udviklingen (tilpasningen) af urbane prototyper og deres udbredelse via et handlingsterritorium; tilpasningstilstande 'flytter' prototypen fremad mod mangfoldig udbredelse, den mangfoldige udbredelse 'flytter'

prototypen til nye tilstande eller situationer, og prototypen tvinges til at tilpasse sig.

Det urbane galleri i praksis:

Projekt W, Sektor E og Holland i perspektivet af et nyt Europa

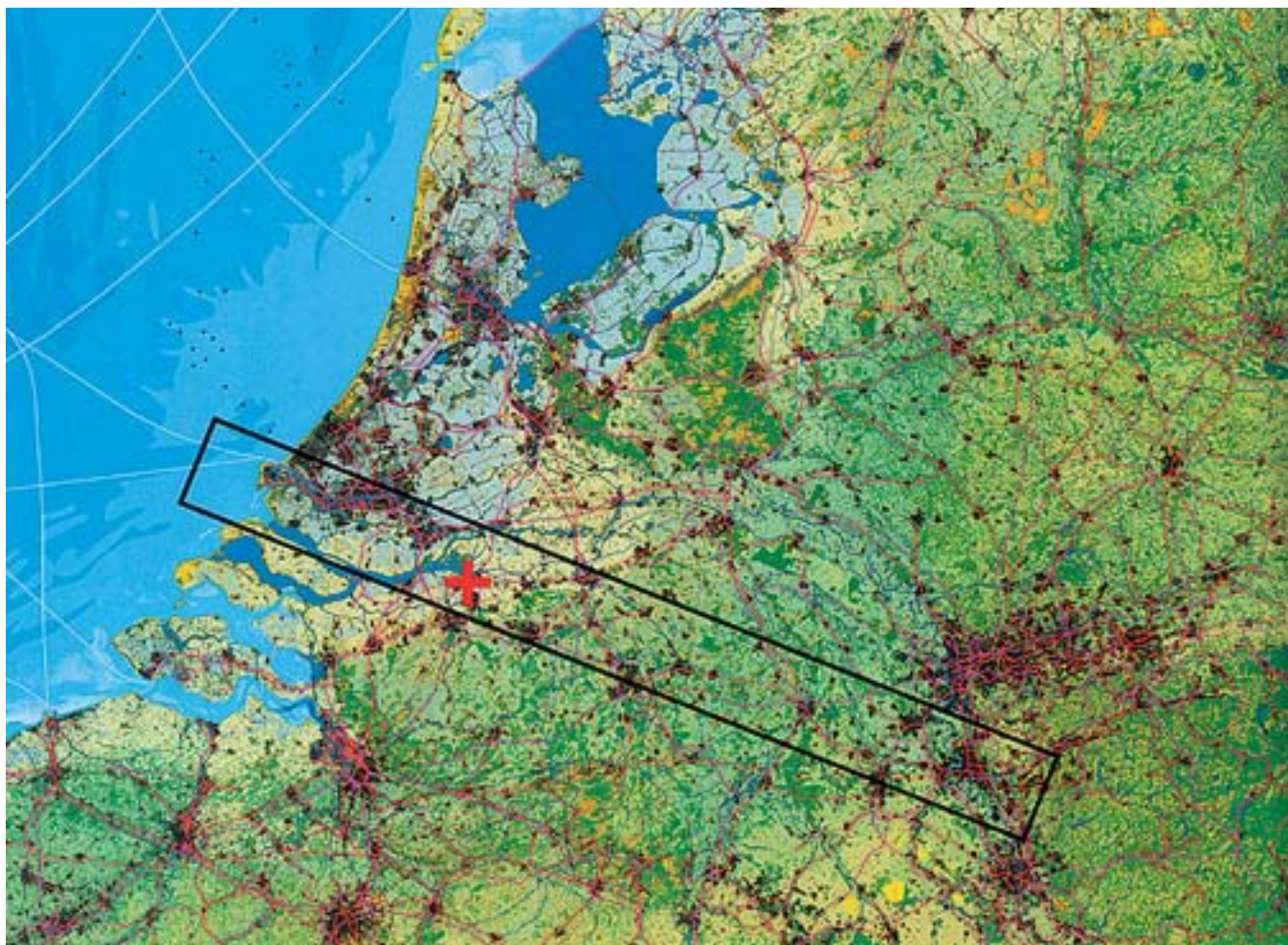
Vi er nu involveret i adskillige projekter som implementerer det urbane galleri som et planlægningsværktøj og en planlægningsmetodologi. Faktisk er vi blevet urbane kuratorer for en stor organisationsproces med henblik på at sammenbringe en række aktører som vi ønsker skal anvende det urbane galleri, og uddanner ligeledes organisationer i at spille denne rolle. I Holland arbejder vi med et konsortium som skal være et praksisfællesskab. Konsortiet omfatter planlæggere på nationalt niveau, lokale myndigheder, private virksomheder og eksperter vedrørende et case-projekt for et logistikknudepunkt som skal være by og landskab samtidigt. Med hjælp fra det urbane galleri fungerer vi som procesledere for dette fællesskab. Selv om denne rådgivning er baseret på skæringspunktet mellem individuelle interesser, skal vi også fungere som planlæggere og begynde at justere det urbane galleri som et instrument til planlægnings-, implementerings- og endog befolkningsprocesserne. Vi er nu ved begyndelsen til trin to hvor vi på selve det påtænkte sted har introduceret et spillebræt for at iscenesætte undergrupper til konsortiet - undergrupper som har egne interesser i specifikke prototyper, men kan interagere med andre. Disse grupper kalder vi også fællesskaber, men i dette tilfælde betegner udtrykket fællesskab produktet: Et fællesskab af indbyggere, brugere og agenter.

På det andet trin vil vi føre praksisfællesskabet gennem alle fire servicestrukturer: Databasen, prototyper, scenariospil og handlingsplaner. I de foregående projekter blev databasen struktureret med vilkårligt fordelte iagttagelsepunkter, eller "bønne-steder" som det kaldes efter en teknik med at kaste nogle bønner ud som vi indførte for at demonstrere princippet. Databasen er for nylig blevet udvidet til at omfatte et lag med operative felter sammen med kataloget

over miniscenarier. Hvert miniscenario opbygges med fire grundlæggende processer: Udviskning, oprindelse, forvandling, migration. Tilsammen er disse fire processer i stand til at beskrive en hvilken som helst af de dynamiske tilstande på et givet punkt, men de har en specifik sekvens: De følger et metaforisk forløb af trin ligesom et kimⁱⁱ.

Projektet er endnu ikke fastlagt med hensyn til placeringen. Det kan bevæge sig gennem et større rum som det til sidst skal fungere som et modelprojekt for. Dette rum, som kaldes Sektor E, strækker sig fra havnen i Rotterdam - som efter handelsomsætning stadig er den største i verden - til hjertet i Ruhr-distriktet i Tyskland. Sektor E er en fremspirende "eurozone", men også et sted for vækst af en ny urbanitet. Den befinder sig midt i de voksende konflikter der opstår ved intensiveringen af varestrømmene mellem denne havn og store dele af Europa. På grund af behovet for regulering af disse strømme, udtænkningen af dynamiske systemer til denne regulering og styringen af urbaniseringsprocessen er det urbane galleri et potentielt planlægningsværktøj for Sektor E. Men for øjeblikket er det støttesystem for et modelprojekt, Projekt W, som er indeni.

Transnationale strømme af mange slags - migration, ekspanderende finansielle markeder - er nogle af produkterne af den radikale forvandling som Europa for tiden gennemlever. Vi har undersøgt disse fænomener på Berlage Institute hvor enkelte studerende har udviklet én eller flere prototyper og udformet handlingsplaner til udbredelse og tilpasning deraf i Sektor E. Dette projekt vil snart gå online som en interaktiv version af det urbane galleri. Dette er et eksperiment i realtid dynamik hvor det uddannelsesmæssige rum bliver et slags metarum. Ved at simulere udviklingen af et miljø bevæger de professionelle aktører i konsortiet for Projekt W sig lidt efter lidt gennem de forskellige stadier i opbygningen af et faktisk og virtuelt planlægningsmiljø med konkrete, fysiske produkter: En havn, nye landskabsprocesser, nye boformer, uddannelse og industrivirksomhed.



SEKTOR E

Intentionen med spillebrættet - og reglerne med at rotere rundt om fællesskabscentre - er at strukturere en kunstig mekanik som er en genlyd af, men ikke imiterer dynamikken i byens første lag. For så vidt angår Projekt W, vil der være en gradvis implementering af prototyper og de programmer som skal udgøre kroppen, eller den kritiske masse, for prototyperne. Over et vist tidsrum vil prototyperne så småt flette sig sammen, enten naturligt eller foranlediget af medlemmer af praksisfællesskabet. Udviklingen af prototyper og den efterfølgende sammenfletning skal planlægges omhyggeligt; disse vil fremkalde forskellige tilstande, midlertidige og flygtige, til udvikling af en by.

Det ny Europa vil stå over for en forøget udviskning af grænserne. Nye byregioner er ved at dukke op, men de stiller spørgsmåls-

tegn ved de eksisterende nationalstater. Dette vil blive en reel og påtrængende udfordring for EU og dets medlemsstater som ikke ønsker at se sig selv blive stemt ud af verdenshistorien. Alligevel er disse nye regionale byer stærke og går i retning af at være bystater hvilket skaber en ny slags spænding mellem landdistrikter og byregioner. Er disse landdistrikter forskellige med hensyn til identitet, eller er de en ny slags kulturprodukt som tilhører byregionernes rumlige organisation? Snart får disse nye regioner behov for nye styreformer som forbigår myndighedsniveauer på mellemniveau, hvilket er en proces som allerede er ved at begynde i Holland hvor man diskuterer hvilken nytte provinsmyndighederne udgør.



SCENARIOSPIL

Dynamiske masterplaner:

Det urbane galleri Copenhagen X og Bucharest Stepping Stones

Projektet med det urbane galleri Copenhagen X varede fra august 2002 til februar 2003 og fortsætter for øjeblikket på akademisk niveau ved tre institutioner i Danmark. Den oprindelige plan for Copenhagen X var at udvikle en tiårsvision for igangsættelsen af nye projekter og en bred basis for deltagelse i beslutningsprocesserne omkring disse projekter. Denne vision var baseret på udstillingen Internationale Bauausstellung in Berlin (IBA) som i 80'erne og begyndelsen af 90'erne havde stor succes med at genoplive livskvaliteten i Berlins centrum og rejse debatten om innovative byprojekter i almindelighed.

Copenhagen X havde en dristig vision for et lignende projekt for København, men fokuserede mere på fremspirende tendenser såsom migration, teknologiens rolle i nutidens byer og ændringerne af samfundsstrukturen. Projektet ville også sikre mere offentlig deltagelse af enhver slags i processerne med hensyn til kreativ vision og pragmatisk udvikling. Dette er nødvendige emner og ønsker set i sammenhæng med Copenhagen Charter. Copenhagen X er derfor en ideel urban kurator og kunne blive en model for andre byer. Endnu er der få byer som har etableret en sådan kuratorinstitution som Copenhagen X eller Architecture Foundation i London. Vores involvering voksede fra iværksættelse af en workshop om offentlig deltagelse, over scenariospil, til anvendelse af det urbane galleri som metode og værktøj. Scenariospil kan ikke i sig selv fastholdes. Uden deltagelse af seriøse aktører med egne interesser i de udarbejdede projekter forbliver de tilfældige. Vi arbejder nu på at udarbejde en database hvor der anvendes 4.000 miniscenarier til at udarbejde en "byens bog", og samtidig arbejder vi på at udarbejde et register over urbane aktører der skal inviteres til en række offentlige scenariospil som skal afholdes en gang i fremtiden. Formålet er at etablere en dynamisk masterplan for allerede igangsatte eller kommende iværksættelser af prototypeprojekter der tager de ovenfor nævnte emner op, og som danner et interaktivt netværk der for at få større virkning støtter prototypeprojekterne og forbinder aktiviteterne med hin-

anden. Prototypeprojekterne har fået dette navn fordi de involverer globale kræfter på en ny måde eller tackler nye fremspirende vilkår i relation til globale kræfter og fremkaldes deres potentiale. En dynamisk masterplan styrer effektiviteten af prototypeprojekterne og iscenesætter deres indbyrdes forbindelse. Denne styring og opretholdelse af en operationel forbindelse er nøglen til at kunne give et svar på forslagene i Copenhagen Charter. Da Danmark er et af de EU-lande som for nylig har oplevet en politisk reaktion på forøget migration og visionen om en meget heterogen europæisk fremtid, er Copenhagen X-projektet både dristigt og yderst væsentligt.

Der er nu om dage store spørgsmål vedrørende demokratiseringen i Europa, især for de tidligere kommunistiske østbloklande som står på spring for at blive medlem af EU. Som ét af kriterierne for medlemskab skal de vise gennemsigtighed i deres demokratiske processer. Dette er skrappe krav for lande der bærer på kommunismens store arv. I Bukarest er der i kommunen mange offentligt ansatte som er blevet i deres stillinger siden Ceausescu, og de fleste mennesker der nu er erhvervsaktive, voksede op under hans regime. Ti år - den foreslåede tidshorisont for optagelse af disse lande i EU - er kort tid set i lyset af forvandlingen af et samfunds hovedstrukturer. Vi har igangsat en undersøgelse med henblik på udarbejdelse af en mulig dynamisk masterplan for byer i kommende EU-lande. I Bukarest er vi begyndt at se på en trædestenstilgang (Stepping Stone-approach) til en dynamisk masterplan med fire lag som i trin fokuserer på essentielle emner til forbedring af bykvaliteten, interaktionen med de globale kræfter og kravene fra EU om optagelse i EU. Denne plan baserer sig på følgende lag:

Identitet

Toponymi, stednavngivning i forhold til en ny branding-politik for byen

Jord/vand

Flodbassinet som et fokuspunkt for vand, affald og miljøstyring, også i relation til stederne for samfundets minoriteter



UDSTILLING I BUKAREST

Markeder/udveksling

Styring af vare-, informations- og pengestrømmene med henblik på at fremme en sund økonomi

Beslutningstagning

Stimulering af demokratiseringsprocesserne gennem selvorganisering og institutionalisering af nye deltagergrupper

Der vil være brug for stærke og indflydelsesrige urbane kuratorer for at iscenesætte en sådan dynamisk masterplan; måske er tiden moden til en sådan innovation, men der vil være brug for civilcourage.

I lande som Holland er der andre slags demokratiseringsprocesser såsom proteststemmer mod fremmedgørelsen i samfundet efterhånden som flere indvandrere ændrer befolkningens demografiske sammensætning. Mere mobilitet og heterogenitet i almindelighed har bragt nye partier til magten og ændret samfundsudviklingen i adskillige stater. Så selv om man lovpriser fremskridtene med hensyn til mobilitet og teknologi, er der en modreaktion.

Integration af indvandrere er et meget politisk aktuelt tema i Danmark. Et tema som må behandles i kombination med andre mere traditionelle emner såsom trafik, livskvalitet, arbejdspladser og økologi. Ved at forbinde disse og andre emner ved hjælp af prototypeprojekter kan vi trække den trojanske hest frem, og med den problemstillingerne omkring indvandring og forskellige livsstilsformer. Der er mange aspekter ved denne metode der bringer os frem til særligt ømtålelige projekter; faktisk har man brug for den fulde kompleksitet i det urbane galleri for at bevæge sig fremad. Det urbane galleri som værktøj og metodologi der bearbejder denne viden og understøtter udveksling, træder ind i dette rum hvor der er mange modstridende emner og ønsker.

Ud over den nuværende forskydning hen imod en mere konservativ indstilling i regeringerne i lande som Holland, Østrig, Norge, Danmark, Italien og Frankrig er der en anden bevægelse som anerkender verden som omskiftelig og forsøger at tackle den nye identitet og dynamik. Denne bevægelse, eller disse bevægelser, er endnu ikke særligt stærke og målbevidste, eller særligt operative.



MINI-SCENARIO

Byplanlægningen har en meget større rolle at spille i forbindelse med disse politiske tendenser. Som disciplin berører den emner såsom migration, mobilitet, livsstilsændringer, nye teknologier og muterende finansmarkeder. Den er ideelt rustet til at skabe kraftfulde eksperimenter som både er reelle i deres virkning og øver indflydelse på politisk niveau. I København ønsker vi at afprøve det urbane galleri for at se om det er et praktisk og politisk effektivt instrument.

Danmark var på det tidspunkt hvor dette blev skrevet, formand for EU hvilket gav Copenhagen X-eksperimentet relevans i søgningen efter nye planlægningspolitikker med hensyn til presset på europæiske byer fra den såkaldte globalisering. Saskia Sassen, der også talte ved konferencen om Copenhagen Charter, hævdede at byernes nye logik består i at forbinde kredsløb med hinanden som hver især har deres egen globalitet og - formentlig - temporalitet. Kendskab til disse kredsløb og forståelse for deres adfærd er i stigende grad ved at blive det som jeg ser som opgaven for det urbane galleri. Sassens analyse er kraftfuld: En verden af forbundne kredsløb som kobles sammen på konkrete steder - byerne som vi kender dem - men som også giver anledning til dannelsen af utallige nye revner, nye grænser, inde i disse byer. Problemerne i Bukarest vil gå op for København og Rotterdam (hvis Rumænien får lov til at komme med i EU) fordi disse problemer er forbundet med disse byer gennem understrømme eller proto-urbane kræfter. Vores byer har brug for nye teknologier til styring, hvilket man allerede debatterer i EU, og nye former for planlægningspraksis, hvilket man endnu ikke har på agendaen.

De 4.000 vilkårligt udvalgte punkter i Copenhagen X til formulering af mini-scenarier relaterer sig til en hel encyklopædi af reelle konflikter hvor hver konflikt har rod i adskillige operationelle felter, dvs. de "kredsløb" som Sassen taler om. Vi har med held iværksat en række testscenariospil med både studerende ved en del institutioner og planlæggere og andre embedsmænd fra flere forskellige europæiske byer. Vi målrettede scenariospillene mod adskillige reelle og påtrængende anliggender: bl.a. metroens virkning i forskellige dele af byen, de samlede havnefornyelsesprojekter og fornyelsen af boligmassen. Resultaterne var slående. Man kan meget hurtigt indføre og simulere udviklingen af ganske radikale forslag, fx give de samlede, og navneløse, havneområder i København status af nationalpark. Da der ikke er nogen nationalparker i Danmark, er dette umiddelbart både en urban prototype og et forslag til et nyt nationalt projekt. Disse forslag er ikke former for design, men blot simuleringer af muligheder. Copenhagen X er den første urbane kurator i Europa. De har både potentialet til at fungere som kurator af det som er vigtigt for byens fremtid, og midlerne til at opnå nye konfigurationer af denne fremtid.

I udkanten af Europa, højt oppe i det nordlige Irland, har vi i mellemtiden været involveret i igangværende forsøg på at implementere det urbane galleri som en metode for små samfund til at bevæge sig fra at være små sogne til at antage nye former for byorganisering. Disse samfund er under pres fra både EU og globale finans- og folkevandringsstrømme - i dette tilfælde genindvandring af irere der vender tilbage

NOTER

ⁱ CHORA (Raoul Bunschoten, Takuro Hoshino, Helen Binet), *Urban Flotsam* (Rotterdam: 010 publicer, 2001).

ⁱⁱ Udviskning, oprindelse, forvandling, migration (*Erase, Origination, Transformation, Migration* (E, O, T, M)) er et sæt udtryk som kan anvendes til forståelse af en hvilken som helst dynamisk situation - lige fra en samtale over et måltid mad og en kop te på en café til de transnationale migrationsmønstre. Yderligere oplysninger om disse udtryk kan findes i CHORA, *Urban Flotsam*.

til en blomstrende økonomi. Urbaniseringens fremmedartethed i dette yderområde i al sin verdslighed og tilsyneladende kosmopolitiske indstilling står i kontrast til levnene fra den katolske kirkes autoritet og den nyere historie og de stadig aktuelle følelser og lejlighedsvis opflamning af konflikten i Nordirland. Det er et flygtigt karaktertræk ved politik og beslutningstagning som forsøger at reagere mod det globale pres der fungerer som proto-urbane betingelser for det lokale fællesskab; faktisk manifesterer denne flygtige tilstand sig i midlertidige - og ofte vilkårlige - regler og forordninger som skaber konstant skiftende identiteter og byer som ændrer karakter meget hurtigt. Folk ændrer ustandseligt handlingsforløbet mens andre mister overblikket over samme. Indførelsen af nye samfundsstrukturer skal tilvejebringe de metarum som disse forskellige parter kan bevæge sig igennem for at krydse hinanden og mødes på internettet, selv om det kun er for korte, men koncentrede, øjeblikke med en eftertanke eller en forenet fremtid. Indtil videre er forsøgene på at skabe et nyt niveau af politisk administration for organisationer på kommunalt niveau af forskellige grunde slået fejl.

Markeder for viden og kim til nye strukturer

Udviskningen af grænser, fremkomsten af områder såsom Øresundsregionen, der allerede er en kendsgerning i kraft af dannelsen af et fælles havneselskab, vil skabe et behov for markeder for viden om organiseringen af sådanne regioner og rugekasser eller frihavne til forskning, eksperimenteren og forsøgsområder til specifikke case studies. Man vil få brug for interaktive udvekslingsrum, videnmarkeder, fora til udveksling og forhandling og nye operationelle strukturer. Hvordan skaber, benævner og styrer man disse nye eurozoner, værktøjer og videnstyringsbanker? Hvordan opretholdes de? Dette fører tilbage til mit oprindelige krav om en bedre politik og implementeringsplan for uddannelses- og forskningsinstitutioner til planlægning og udformning i europæisk målestok og allokeringen af eksperimenter som gavner alle EU's borgere, især dem der bor i de frem-

spirende byregioner som vil definere meget af fremtidens Europa.

Der er to hovedopgaver som vi står overfor:

1. Udvikling af værktøjer til iagttagelse af disse fænomener og beskrivelse af både fænomener og nye identiteter i disse regioner, og
2. udtænkning og igangsætning af de nye institutioner som har autoritet i disse nye rumlige entiteter. Udtænkningen af nye styreform er det vigtigste aspekt i denne proces.

De fremherskende nationale sprog i nationalstaterne udgør et stort spørgsmål. Vil den forøgede heterogenitet blandt folk i byregionerne frembyde en mulighed for at skabe regioner på tværs af landegrænser hvor man som en del af den fælles identitet også har flere sprog til fælles hvilket ville mindske polariteten mellem to nationale sprog? En måde man kan afprøve alternativer på, er at udvikle peripatetiske institutioner, dvs. institutioner hvor der er halvpermanente grupper af forskere og lærere, men som ikke har base ét bestemt sted, men i stedet følger en forudbestemt rute og tager rundt til forskellige regioner i Europa, meget i stil med de grupper af håndværkere som i middelalderen rejste rundt i Europa for at opføre katedraler i forskellige byer. De nye katedraler er af en helt anden slags: Centre af finans- og informationsstrømme manifesteret ved heterogene befolkninger der i et nyopdyrket vildnæs af netværk frembringer serviceydelser til en verden i hastig udvikling og med en enorm befolkningstilvækst. EU har brug for store visioner for sin rumlige organisation for at hjælpe de nyligt fremspirende regioner med at spille en betydelig rolle i en tidsalder hvor Indien og Kina og andre regioner i verden vil sætte fremtidens bymæssige, politiske og miljømæssige dagsorden.

KREATIV PLANLÆGNING I BYREGIONER

DE
EUROPÆISKE
BYER:
MELLEM
GLOBALISERING,
LOKAL
IDENTITET
OG
REGIONAL
FORVALTNING



Klaus R. Kunzmann

Klaus R. Kunzmann er Jean Monnet Professor für Europäische Raumplanung, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund i Tyskland.

Klaus R. Kunzmann har rådgivet om fysisk og funktionel planlægning på regionalt og nationalt niveau i Tyskland og for internationale organisationer såsom EU og OECD. Dette har sammen med regelmæssige publikationer om fysisk og funktionel planlægning gjort ham til en værdifuld bidragsyder til konferencen.

Klaus R. Kunzmann mener, at mindre og mellemstore byer synes at blive de virkelige vindere i den aktuelle konkurrence mellem byer i hele Europa. De mindre og mellemstore byer synes at blive mindre påvirket af de polariserende implikationer af globalisering og metropolisering.

God forvaltningsskik (*good governance*) og øget institutionel og politisk kreativitet er imidlertid nødvendig for at fastholde kvaliteten af de lokale byrum for alle borgere.



FIGUR 1

Som mange andre byer verden over er europæiske byer stærkt påvirket af globaliseringen. Ifølge planlæggere, politikere og bygherrer konkurrerer de indbyrdes. Uden egentlig at have noget valg tilrettelægger byerne deres bypolitik i forhold til denne konkurrence: Man investerer i storstilede prestigeprojekter, ansøger om at blive værtsby for store politiske begivenheder, kultur- eller sportsbegivenheder, eller udfører lobbyarbejde for at skaffe internationale institutioner til regionen. Man falbyder med stor iver både lokationer og løfter om lokal støtte på internationale ejendomsmesser som fx EXPO REAL i München eller MIPIM i Nice. Herved følger byerne mainstream-moden. Bestillingsopgaver gives til en lille gruppe internationalt anerkendte stjernearkitekter, og man accepterer at byerne gradvist mister deres lokale identitet. Et sådan identitetstab synes dog så godt som uundgåeligt i disse globaliseringstider.

Mediedebatten om globale byer og metropolisering er skabt af akademikerne og vejer

alt for tungt i diskussionen om de europæiske byers fremtid. Mange arkitekter er fascineret af de nye visuelle udtryk der ses i de store prestigeprojekter, trendy journalister kaster sig over området, internationale bygherrer fokuserer på særligt attraktive grunde, og (nye) byplanlæggere verden over opfinder nye gader og samfund ud fra billeder fra kataloget over berømte europæiske byrum. Samtidig bruger bysamfundenes ledere og forvaltninger byernes indbyrdes konkurrence til at bestemme den "rette" prioritering for den lokale udvikling.

Den europæiske by af i går lovprises for sin urbanitet, sin arkitektur, sin egenart og homogene fremtoning. De fleste af disse kvaliteter er forsvundet i de fleste moderne byregioners forstads kvarterer. Disse kvaliteter eksisterer nu kun i en række "øer" i bymidten; øer der befinder sig i et stadigt større og stadigt mere uensartet, hyperurbaniseret rum. Hvad man forsømmer at nævne i debatten om globale byer, er at over 75 % af alle byboere i Europa bor i små



FIGUR 2

eller mellemstore byer. Og som regel er de, af mangfoldige grunde, ganske tilfredse med at bo i sådan en type by. Mange af disse små og mellemstore byer ligger i nærheden af større byer. De nyder således både godt af "kernebyens" infrastruktur, såsom lufthavne og operahuse, og af den stedlige livskvalitet der udspringer af byernes egne territorier.

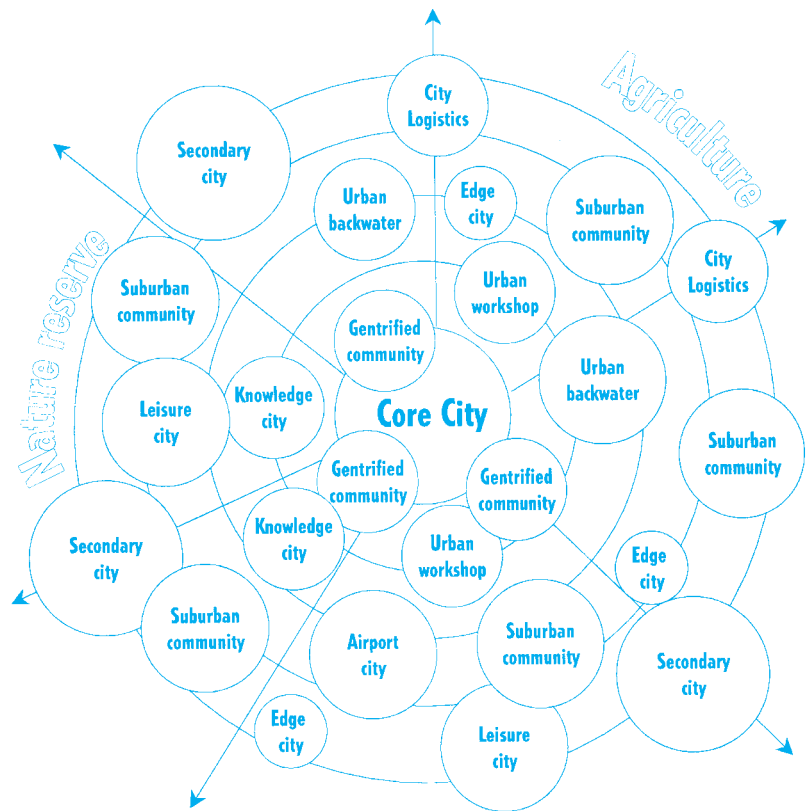
Byregionen som by

På et atlas fra 1904 som min bedstefar i sin tid brugte i skolen, fandt jeg et kort som viser et teoretisk byhierarki (figur 1). I midten af kortet finder man "Verdensbyen", og det vel at mærke lang tid før John Friedmann, Peter Hall og Saskia Sassen gjorde globale byer populære som ikoner for den globale markedsøkonomi. Før de gjorde dem til udstillingsvinduer for både byernes rigdom og fattigdom, til omdrejningspunkter for globale netværk og til de foretrukne hjem for de nye, kosmopolitiske "glocalites", altså unge, mobile borgere der både

rejser globalt og sætter pris på det særegent lokale. På det gamle kort er Verdensbyen omkranset af en hovedstad, en "storby" og en "mindre by". Byhierarkiet har nu været et begreb i over 100 år. Selv om man stadig ser enkelte forsøg på at opdatere det basalt set forældede koncept, ser virkeligheden for den europæiske by her i begyndelsen af det 21. århundrede ikke helt så simpel ud.

Her ved et nyt årtusindes begyndelse er den europæiske by helt åbenlyst blevet en byregion. De europæiske byer der sælges med stærke og tillokkende billeder, er blot kernen i en byregion der strækker sig op til 100 km uden for bygrænsen. Et byens bagland der leverer alle de funktioner som kernebyen behøver for at kunne fastholde sin internationale profil.

De fleste mennesker glemmer at verdensbyen Paris består af 126 selvstyrende områder. De glemmer at metropolen Greater London egentlig består af 24 distrikter der er bundet sammen under et fælles styre fra



FIGUR 3

DEN FUNKTIONELLE OPDELING AF RUM I EUROPÆISKE BYREGIONER

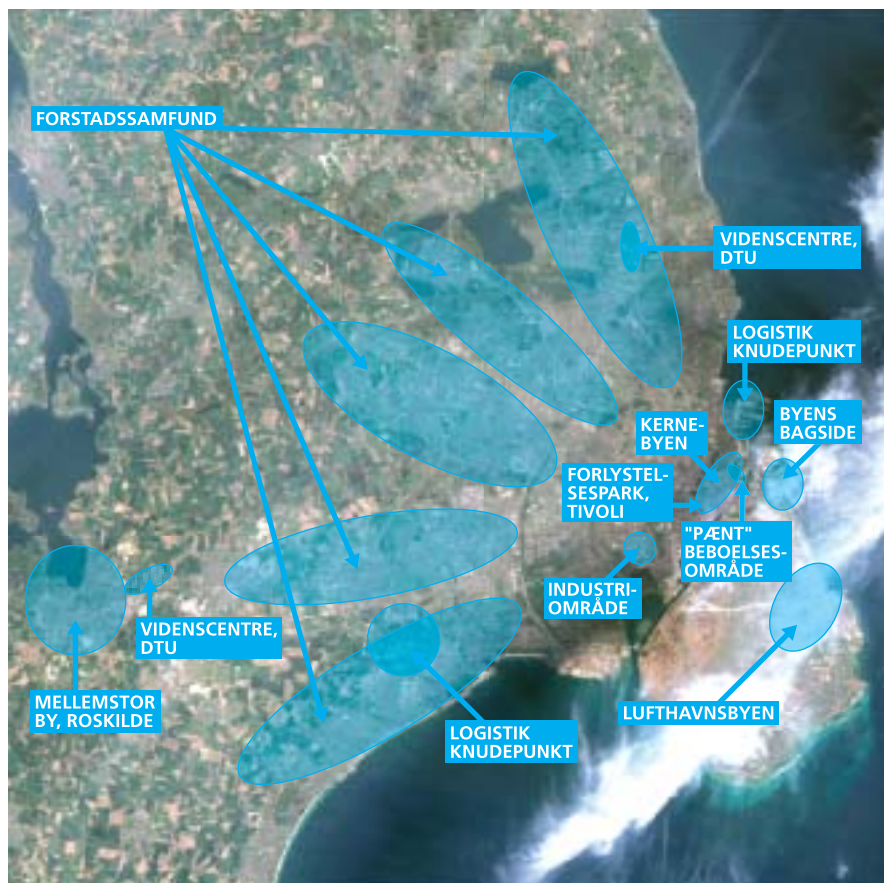
London med godt og vel 100 lokalforvaltninger i South East. Og Frankfurt der på afstand godt kunne se ud som en stærk kandidat til en plads blandt de europæiske metropoler, er i virkeligheden blot kernen i en byregion der omfatter attraktive mellemstore byer såsom Wiesbaden, Mainz, Offenbach og Darmstadt i sit umiddelbare bagland – et bagland der rækker hele vejen ind i naboterritorier som tilhører byer som Heidelberg og Aschaffenburg (figur 2).

Det er efterhånden almen viden blandt akademikere at byernes rolle som magtcentre og identitetssymboler gradvist er ved at blive overtaget af byregioner, af komplekse rum der overskrider de politiske og administrative grænser, og som erobrer uberørt jord og omdanner kulturelle landskaber til transit-baserede forstadsområder. Her forskubbes de lokale identiteter til fordel for nybyggeri som bygherrer, boligselskaber og pengeinstitutter udbyder til de nye, meget mobile kunder hvis vær-

dier er kosmopolitiske snarere end lokalt funderede.

I denne byregion fungerer kernebyen som flagskib for de mange lokalforvaltninger i baglandet. Den formidler en lokal identitet over for et globalt publikum. En identitet der er domineret af nogle få, særligt karakteristiske traditionelle eller moderne bygninger og byrum. Den forstærkes af begivenheder i byens centrum der samtidig også nyder godt af det "levende arkitekturmuseum". Det gælder for både Paris og Rom, for Stockholm, Helsinki og København, eller for München og Prag.

Byregionen er blevet til en kompleks samling af funktionelle rum der styres af kernebyen, forstadssamfund, mellemstore og mindre byer i baglandet. Den styres også af et stigende antal regionale offentlige eller halvoftentlige myndigheder der befinder sig under statslige institutioners paraply.



FUNKTIONEL OPDELING AF OMRÅDER I KØBENHAVN, JF. FIGUR 3 (EKSEMPEL)

Den rumlige struktur i europæiske byregioner er et resultat af langvarige processer: rumlig specialisering, rumlig fragmentering og social polarisering. De rumlige elementer er som følger (figur 3).

- **Kernebyen:** Den internationale del af byregionen. Her har bankerne deres hovedkvarterer omgivet af alskens globale tjenesteydelser. Her tiltrækker kulturtilbuddene et regionalt og internationalt publikum, og de førende modebutikker tiltrækker byernes overklasse.
- **"Pæne" beboelsesområder i kernebyen:** Her ligger velhaverhjem side om side med små kontorer, tegnestuer, gallerier, smarte butikker og etniske restauranter.
- **Industriområder:** Her har små og mellemstore fabrikker stadig lokale produktionsfaciliteter selv om hovedparten af al industriel produktion måske er flyttet til Kina.
- **Forstadssamfund:** Denne gruppe omfatter mange meget forskellige forstadsformer, lige fra landsbyer der er blevet opslugt af velhaverkvarterer, til uformelle selvbyggersamfund; fra socialt boligbyggeri til indhegnede velhaverkvarterer osv.
- **Byens bagside:** Her finder man alle de mindre fotogene faciliteter og offentlige værker som byregionen har brug for. Det drejer sig f.eks om kraftværker, forbrændingsanstalter og lignende. Alt sammen ting som ingen ønsker at have i sin baghave.
- **Satellitbyer:** En samling af kontorer, fritids- og sportsfaciliteter iblandt lommes af tæt forstadsbebyggelse. De findes i udkanten af den tæt bebyggede by ved let tilgængelige trafikknudepunkter.

- **Videnscentre:** Forstadsaflæggere af bykernens universiteter, forskningslaboratorier og lignende.
- **Lufthavnsbyer (areovilles):** Dette begreb omfatter tætte koncentrationer af lufthavnsrelaterede virksomheder og services omkring internationale lufthavne (fragttjenester, hoteller og turistcentre, butikcentre, kongrescentre osv.)
- **Indkøbscentre og logistikknudepunkter:** Her håndteres, lagres og distribueres alle byregionens ind- og udgående varer.
- **Mellemstore byer:** Centrale steder i hvad der førhen var landområder: gamle bispesæder, traditionelle produktionscentre, universitetsbyer, militærbyer eller grænsebyer.
- **Forlystelsesparker:** Her tiltrækker globale underholdningskoncerner besøgende fra et stort opland.
- **Store landbrugsproduktionsområder:** Her producerer industrilandbrug, små familiedrevne gårde og fritidslandsbrug på mere eller mindre miljøvenlig vis korn, kartofler, frugt og blomster, eller de holder køer, får, heste, fjerkræ eller fisk.
- **Naturområder, skove og beskyttede vandområder:** Disse områder tjener som miljøreservater.

De mellemstore byer i sådanne byregioner er globaliseringens egentlige vindere. De nyder godt af alle de faciliteter som metropolens centrum kan tilbyde – og samtidig kan de som oftest fastholde deres egen stærke lokale identitet. Disse byer, der som oftest er typiske middelklassemiljøer, er langt mindre udsat for sikkerheds- og infrastrukturproblemer, arbejdsløshed og sociale forskelle end selve bykernerne. Der er aldrig køer på vejene, og mange bruger cyklen som transportmiddel. Skolerne er som regel ganske gode, og den offentlige service er veludbygget. Der findes et stort engagement i lokalsamfundet, og det smitter af på de lokale virksomheder, servicevirksomheder og medier. Forvaltningen af

mellemstore byer er oftest god. Beslutningsvejene er kortere, og beslutningerne tages ud fra et mere direkte medmenneskeligt synspunkt. Lokalpolitikken og lokale beslutningstagere nyder stadig tillid. Derudover synes livet at være mindre hektisk, og der er endnu ikke problemer med mangel på tryghed.

Vi ser således at det er rummet mellem kernebyen og de traditionelle mellemstore centre i det bredere bagland der udgør den moderne slagmark for kampen mellem byplanlæggere, investorer, bygherrer, landmænd og miljøforkæmpere. Hvor byplanlæggerne som regel har meget klare visioner for kernebyen og de mellemstore centre, mangler de klare visioner for netop dette rum. Det er her de ideologiske kampe mellem byplanlæggerne fra såvel den offentlige som den private sektor udkæmpes.

Byregioner i Europa: forvaltningsmæssige udfordringer

Med den øgede bevidsthed om denne overgang fra by til byregion bliver de traditionelle begreber for bymæssig hhv. regional udvikling stadig mere utidssvarende. De europæiske byregioner er blevet til den vigtigste skueplads for økonomiske interesser i forhold til globaliseringen. Hvordan afgør man hvor bypolitikken slutter og landområdenes politik begynder i store regioner af denne art? Fokuserer den regionale politik på regioner uden byer? Selvfølgelig ikke. Vi ved alle sammen at europæiske og nationale politikker ikke længere kan skelne mellem by og land, mellem det urbane og det regionale. Alligevel er mange af de politiske tiltag stadig strengt opdelt. Tiltag for at forbedre forholdene for minoritetsgrupper i dårligt udviklede områder i store byer forholder sig klart til bymæssige spørgsmål, mens bestræbelser på at omlægge industrielt landbrug til mere bæredygtige produktionsformer klart sorterer under de institutioner der tager sig af landregionernes problemer.

Derfor skal der findes nye og mere kreative vinkler på politikkerne for at håndtere de udfordringer som byregionernes udvikling byder på.



"KERNEBYEN" KØBENHAVN

Vi er alle bevidste om omfanget af **byregionernes udviklingsmæssige problemer** i disse globaliseringstider. Problemerne varierer ikke meget fra byregion til byregion i Europa:

- **Forstædernes og byernes ukontrollerede vækst** har en negativ indvirkning på vores naturressourcer, energiforbrug samt infrastrukturudvikling, og skaber trafikproblemer og sociale ghettos.
- Problemer i forbindelse med byregionernes planer om **lufthavnsudvidelser**. Disse planer støttes oftest af regionale strategiske alliancer der ønsker at placere byregionen på verdenskortet. De møder samtidig oftest modstand fra grupper der i stedet ønsker at reducere lufttransporten af passagerer og varer.
- **Butiksentre** og lagersalg beliggende uden for byerne påvirker også bycentrene – både de traditionelle forretningsstrukturer og offentlige rum i byernes centrum.
- Der er et umætteligt behov for en **bedre vejinfrastruktur** i byregionerne for at aflaste de eksisterende netværk og afhjælpe trafikpropper.
- Der skal ses nærmere på fordelingen af arbejdsopgaver i byregionen og det rette **samspil mellem arealudnyttelsen** og den offentlige transportinfrastruktur.
- Den voksende koncentration af **kommercielle fritidsfaciliteter** i udkanten af byområderne kan være et problem.
- Der bør tages hånd om den stadigt voksende **visuelle ødelæggelse og visuelle forurening** af det kulturelle landskab og modernismens pres på den regionale arkitektoniske arv.
- Der skal tages stilling til den voksende **fragmentering og sociale polarisering** af byregionen. Denne tendens er en konsekvens af undergravningen af den regionale solidaritet og de markedsdrevne økonomiske processer.

Det er ikke nogen nem opgave at håndtere disse problemer og styre udviklingsprocesserne i byregionerne og dermed at finde en balance mellem økonomiske, sociale, miljømæssige og kulturelle interesser og målsætninger i et stadigt mere fragmenteret multikulturelt samfund. Det kræver **god forvaltningsskik** ("good governance"). Begrebet god forvaltningsskik bruges ofte nu om stunder, men man er sjældent helt enige om hvad begrebet egentligt betyder i en konkret territorial sammenhæng. For at opnå god forvaltning skal man imidlertid først have klaret nogle reelle problemer vedrørende forvaltningen i byregioner. Det drejer sig f.eks. om:



"PÆNE" BEBOELSESMRÅDER I KERNEBYEN, NYHAVN

- Kommunernes indbyrdes konkurrence om skatteindtægter fra borgere og investeringer og den deraf følgende tøven over for regionalt samarbejde.
- Manglen på klare, langsigtede visioner for den regionale udvikling og manglen på vilje til at arbejde sammen for at udvikle sådanne visioner i byregionerne.
- Den sædvanlige mangel på tænketanke for byregionerne der overvåger udviklingen af byregionen og udarbejder grundlaget for politiske beslutninger om regionens fremtid.
- De daglige konflikter mellem byregionerne og de højere myndigheder der fastlægger de lovmæssige rammer og påvirker arbejdet med både gulrodd og stok.
- Det utilstrækkelige informationsgrundlag for beslutningsprocesserne i regionerne.
- Den private sektors manglende vilje til at engagere sig i regionsudviklingen og den private sektors dominans i lobbyarbejdet.
- De politiske partiers strategiske tankegang får dem til at blande de regionale problemstillinger sammen med makropolitisk og ideologiske overvejelser.

- Der findes ikke tilstrækkeligt med interessegrupper der repræsenterer byregionen som helhed.

Alle disse problemområder forværres af manglen på tiltro til den offentlige sektor og til de politiske partiers rolle i det repræsentative demokrati.

Kreativ planlægning i byregioner

Nutidens komplekse, opdelt styreform med deres funktionsopdelte lovgivningsrammer giver ikke mulighed for lette løsninger i forbindelse med strategisk planlægning i byregioner. Derfor har vi brug for mere **kreativ planlægning i byregioner**. Jeg ved godt at det er lettere sagt end gjort, og man kan med god ret stille mange spørgsmål i den forbindelse: Hvad er kreativ planlægning? Hvad vil kreativitet i planlægningen sige? Hvem skal udføre den? Hvem er de kreative kræfter i en byregion? Hvem skal understøtte planlægningen? Hvilke instrumenter kan bruges til at hjælpe processen på vej? Jeg vil forsøge at give nogle svar på disse spørgsmål. Og jeg vil hævde at **små og mellemstore byer** har et bedre udgangspunkt for at vise vejen frem end de store kernebyer med deres mere globalt orienterede dagsorden.

Når jeg taler om planlægning, taler jeg naturligvis om de rent rumlige og fysiske dimensioner af planlægningen. Jeg taler ikke



"BYENS BAGSIDE", AMAGERFORBRÆNDINGEN

om strategisk planlægning som den finder sted i store selskaber, selv om vi af dem kan lære meget om at strømline og styre beslutningsprocesser. Man hører ofte den private sektor – altså bygherrer, investorer og lobbyinstitutioner – klage over at by- og regionsplanlægningen domineres af komplicerede juridiske rammer. De kan til en vis grad have ret i deres kritik. Det daglige planlægningsarbejde lider under interne stridigheder institutionerne imellem, under afvisende holdninger i lokalsamfundene ("ikke i min baghave!") eller under skjulte dagsordener blandt grundejere eller politikere der ønsker at fastholde deres magtposition. Der er således ikke megen plads til innovativ tænkning, fleksibilitet og kreative handlinger inden for byregionsudviklingsarbejdet. Som regel er det meget vanskeligt at overvinde vanetænkningen, og mønsterbryderne er relativt få og små, og deres argumenter har kun ringe vægt.

- Kreativ planlægning kræver **kreative personer** der kender fortiden og derfor kan skabe en vision for fremtiden, samt en kreativ planlægningskultur der kan bryde med den fastlåste og regelbundne planlægning.
- Kreativ planlægning kræver **fantasifulde planlæggere og aktører** inden for den offentlige sektor, blandt de politiske beslutningstagere, blandt de menige

borgere og omkring de mange runde og kantede borde der har erstattet de traditionelle bureaukrat-mødelokaler og politikernes korridorer.

- Kreativ planlægning kræver **modige personer** i de politiske partier, fagforeningerne, de offentlige virksomheder og boligforeninger. Personer der tør tænke anderledes, og som investerer tid og sætter penge på højkant for at lede efter nye løsninger på rutineopgaver.
- Kreativ planlægning kræver **kreative bank- og finansfolk** der vil bruge deres ekspertviden til at bryde med rutinemæssige finansieringsmåder og undersøge nye måder at få ting til at ske på.
- Kreativ planlægning kræver **uafhængige regionale tænketanke** der kan give det rette grundlag for beslutningsprocesserne.
- Kreativ planlægning kræver **dygtige formidlere** der ved hvordan man kan motivere uenige parter til at lede efter en fælles vision.
- Kreativ planlægning kræver **moderne universiteter** der uddanner planlæggere, økonomer og ingeniører i at bruge deres viden på kreativ problemløsning i stedet for blot automatisk at efterleve de konventionelle regler.



FORLYSTELSESPARK, TIVOLI

- Kreativ planlægning kræver **borgere og unge der er innovative iværksættere** og engageret i samfundet, og som kan se videre end deres egen baghave.
- Kreativ planlægning kræver **regionale og lokale medier** (både etablerede og nyskabende) som holder øje med de lokale og regionale planlægningsprocesser. Ikke blot som vagthunde eller hof-reportere, men som medspillere der giver relevante baggrundsinformationer og kan påpege eksempler på god praksis fra andre steder.
- Kreativ planlægning kræver at **indvandrere** deltager aktivt i det lokale og regionale udviklingsarbejde og kommer med nye synspunkter og perspektiver.
- Kreativ planlægning kræver **kunstnere** der bidrager til de regionale omgivelser med deres billeder, handlinger, musik og optræden.
- Sidst, men ikke mindst kræver den kreative planlægning **politiske ledere og samfundsledere** som opmuntrer deres rådgivere til at udvikle nye visioner og alternative løsninger. Ledere der gør plads til innovative eksperimenter og accepterer risikoen ved at gå nye veje.

Derudover kræver kreativ planlægning **processer og projekter** der kan påvise hvordan nye indfaldsvinkler kan føre til bedre løsninger for udviklingen af byregionerne. Sådanne projekter kræver samarbejde mellem de forskellige regionale aktører, og nye procedureelementer skal kombineres. Projekterne varierer meget alt efter de lokale forhold. Det vigtige er imidlertid at projekterne kan bruges til at påvise succeser, er nemme at videreforme og nemme at gentage.

En tredelt forvaltning i byregionerne

Kreative personer er vigtige. Synlige resultater af de kreative handlinger er afgørende for at kunne bevise nytteværdien af de innovative indfaldsvinkler. Men også **institutionerne er vigtige**. Byregionen kan ikke forvaltes ordentligt uden en klart fastlagt ansvarsfordeling institutionerne imellem. Det betyder ikke nødvendigvis at alle territorialgrænser skal fastlægges for tid og evighed. En indfaldsvinkel med fleksible grænser kan stadig opfylde kravene til en koordineret regional indsats.

Der findes tre lag inden for byregionens forvaltning – og dermed identitet: byregionen (som jeg vil kalde bystaten), de lokale (kommunal-)forvaltninger (som jeg vil kalde bydistrikterne) og bysamfundet.



"VIDENCENTER", DANMARKS TEKNISKE
UNIVERSITET, DTU

- **Byregionen** repræsenterer hele byregionens potentiale, menneskeligt, kulturelt og økonomisk. En standardbyregion vil have en befolkning på omkring 5 millioner. Bystatens politiske ansvarsområde vil være den regionale transportinfrastruktur, sikkerhed (politi), ressourcebeskyttelse, vandværker, højere uddannelse og regional planlægning. Joint ventures mellem den offentlige og private sektor vil tage sig af det daglige arbejde. Man må heller ikke glemme at det 21. århundredes byregion skal have sin egen udenrigspolitiske enhed der kan forbinde byen til den omgivende verden, fx til netværk på regionalt, nationalt og europæisk plan.

Byregionens styre vil bestå af et traditionelt valgt **byråd**, der dog vil være langt mindre end man ser dem i dag. Der vil også være et **senat** med repræsentanter for civilsamfundet. Dette senat vil fungere som et sekundært styrende organ med et begrænset antal repræsentanter for de forskellige interessegrupper i byregionen. Både byrådet og senatet understøttes af en stærk, professionel byforvaltningsenhed der styrer og fører tilsyn med byregionens fysiske og økonomiske forvaltning, håndhæver miljølovene og sørger for byregionens finplanlægning. De styrer også byregionens lokale og globale informationsarbejde og kommunikation, og sørger for forbindelsen mellem

byregionen og den omkringliggende verden. Ad hoc-arbejdsgrupper kan trække på viden fra lokale og udenlandske kilder. Dermed aflastes lokalforvaltningens behov for store, bureaukratiske strukturer, og man kan være sikker på at få kreative, innovative og visionære indspil.

- Hver byregion vil bestå af en række **bydistrikter** der hver især har en gennemsnitlig befolkning på omkring 200.000, altså det samme som en traditionel mellemstor by i Europa. Hvert bydistrikt har ansvaret for den lokale planlægning, for skolerne, fritidsfaciliteterne og affaldshåndtering. Bydistriktet er alene om at have ansvaret for den løbende omstrukturering af byen. Det omfatter også udlægning af diverse zoner og den lokale økonomiske udvikling der vil blive styret af et effektivt, professionelt lokalt udviklingselskab.
- Endelig omfatter hvert bydistrikt en række **bysamfund** med op til 15.000 borgere. Her repræsenterer lokale bestyrelser borgernes interesser. Bestyrelsen identificerer, formulerer og præsenterer de lokale behov over for bydistriktet og råder over en lille pose penge der giver mulighed for at imødekomme samfundets umiddelbare behov.



Hvilke instrumenter bruges der til kreativ planlægning og forvaltning i byregioner?

Redskabsskassen for kreativ planlægning i byregionerne byder kun på nogle få instrumenter for dem der er villige til at bidrage til en bæredygtig fysisk udvikling:

- **Konkurrencer og projektudbud** kan som regel hjælpe med til at finde alternative løsninger der kan genbruges på ønskede projekter og processer. For eksempel kan invitationer til intra-regionale netværksprojekter opmuntre samfund i forskellige dele af en byregion til at samarbejde og gøre fælles front.
- **Strategiske alliancer** er en god måde at overvinde sløvhed og modvilje mod forandringer på. Strategiske alliancer åbner op for at innovative regionale aktører kan gøre sig tanker om mulige fremtidsvisioner, afsøge potentielle veje for regional innovation eller organisere flagskibsprojekter der kan vise vejen frem. Som regel fungerer sådanne alliancer kun hvis medlemmerne er ægte engageret i samarbejdet og ikke blot repræsenterer de regionale institutioner.
- **Regionale fora og visionsworkshopper** bliver stadig mere almindelige i arbejdet med at formulere **visioner for regionen og samfundet**. De motiverer

aktørerne i en given region til at formulere deres ønsker og behov samt forpligter dem til at undersøge nye metoder der ligger uden for de daglige rutiner.

- **Benchmarking** kan bruges til f.eks at undersøge hvordan andre byregioner håndterer deres udfordringer, hvordan de har anvendt kreative aktører, og hvordan de har dannet strategiske alliancer.
- **Internationalt netværksarbejde** hjælper med til at udvikle strategiske alliancer ud over byregionens grænser. Det giver også mulighed for at lære nye måder at gøre tingene på og for at skærpe det interne blik på de regionale forhold.
- **Headhunting** betyder at kreative personer tiltrækkes til byregionen og de regionale institutioner, tænketanke og universiteter. Der er her tale om udefrakommende personer snarere end dem der forfremmes internt for at fastholde de eksisterende magtstrukturer.
- Halvårslige **statusrapporter** kan bruges til at informere de regionale aktører om byregionens problemer og succeshistorier, om fiaskoer og fremskridt. Løbende **overvågning** af byregionens udvikling er et helt centralt redskab for at sikre god regional forvaltning. Informationen er tilgængelig for alle via elektroniske medier, og

årlige oversigtsrapporter kan opsummere oplysningerne, analysere tendenser, udpege fokusområder og anbefale kursændringer, hvis det skulle være nødvendigt.

Derudover er det klart for enhver at det er helt afgørende med løbende uddannelse i kreativ sagsbehandling blandt de offentligt ansatte der arbejder i regionen. Store selskaber benytter sig af denne form for uddannelse for at udvikle nye produkter og marketingkampagner og for at finde nye måder at øge den interne effektivitet og produktivitet på.

Alt dette kan egentlig fint gøres på byregionsplan, herunder også i bydistrikterne og bysamfundene. Men byregionen som sådan behøver også støtte fra de øvre forvaltningslag: fra staten, fra regeringer på nationalt og europæisk plan, fra de steder hvor de lovmæssige rammer fastlægges. På dette overordnede plan er der behov for at staten optræder som fødselshjælper. Der kan kun ske kreative ting på byregionsniveau hvis de mange administrative og juridiske bånd fjernes eller gøres mere smidige. Det kan for eksempel dreje sig om skatteregler der forhindrer fleksibel finansiering, om arbejdsmarkedsregler der forhindrer tænketanke i at ansætte udenlandske medarbejdere, eller regler der kæder subsidier sammen med forældede kriterier for lokal økonomisk udvikling. Sådanne forandringer kræver naturligvis masser af politisk lobbyarbejde og støtte fra medierne – og stor tålmodighed.

FAGLIGE OG POLITISKE BUDSKABER

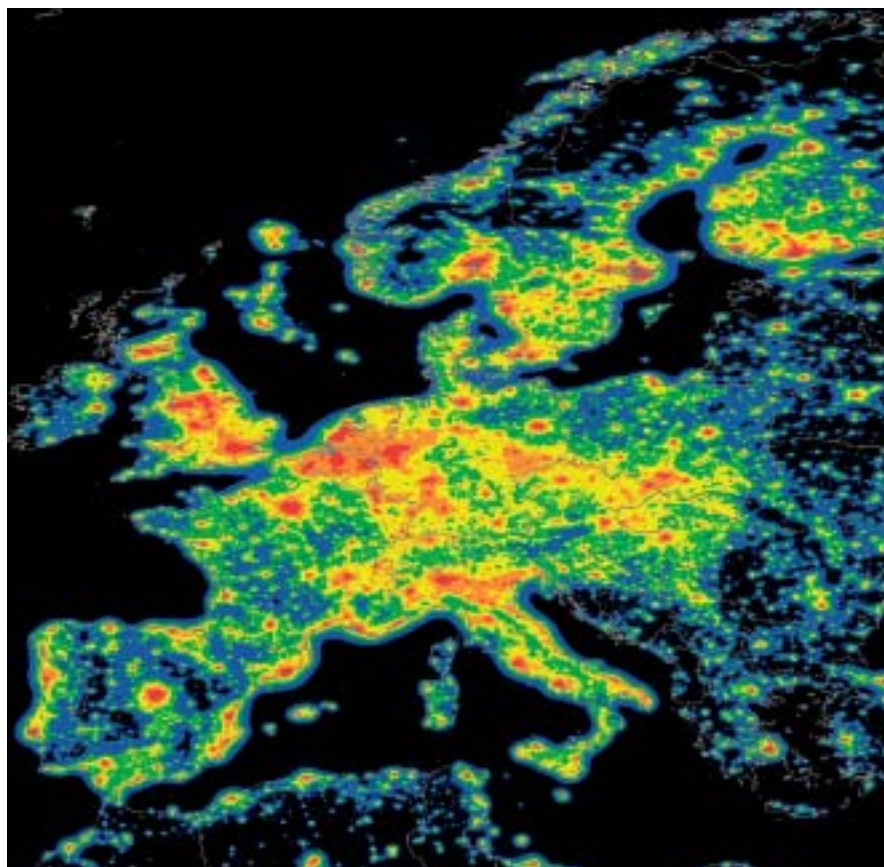
Landsplanafdelingen

Alle byer og regioner må i stigende grad forholde sig til den globale økonomi. Det er en udfordring for policies og initiativer for regionaludviklingen i EU fremover, men også for lokale myndigheder der skal udforme og implementere fremtidssikrede strategier for by- og regionaludviklingen.

Konferencen gav via sine politiske og faglige indlæg og debatten på workshopperne nogle centrale bud på udviklingstendenser og udfordringer samt hvordan man fremover kan håndtere disse.

Det globale og det lokale

Frem for alt er det tydeligt at der er store forskelle på hvilke konsekvenser globaliseringen har, alt efter hvor i Europa og hvilken bystørrelse eller region der er tale om. Under konferencen blev det flere gange påpeget at de europæiske byer ikke er de centrale globale byer, men i høj grad mellemstore byer i et globalt perspektiv. Dog blev et stigende antal europæiske byer af den amerikanske professor i sociologi *Saskia Sassen* betegnet som globale storbyer. Under alle omstændigheder har de europæiske byer lange historiske rødder der gør en forskel og, understregede Sassen, indebærer en stor styrke i forhold til de amerikanske byer.



INFRARØDT BILLEDE AF VARMEUDSTRÅLINGEN
FRA EUROPA

Det er dog vigtigt at være klar over at globaliseringen også har indflydelse på mindre og mellemstore byer. Disse byer spiller også en afgørende rolle i den internationale konkurrence. Dette blev bl.a. understreget på workshoppen *The Role of Urban Systems in Regional Development*. Her blev påstanden om at det er de globale metropoler der er vindere i den globale konkurrence, nuanceret. Globaliseringens effekt på byerne er langt mere kompleks. Der er nærmere tale om at forskellige globale/internationale økonomiske kredsløb påvirker forskellige typer byer. Nogle indgår i den specialiserede industris globale arbejdsdeling, andre i it-virksomhedernes globale udveksling af viden. Dette betyder også at byerne på flere områder komplementerer hinanden, om end de på andre områder konkurrerer. I en dansk sammenhæng påpegede professor i geografi *Svend Illeris* både på workshoppen og i sin artikel i konferencerapporten at de mellemstore byer faktisk har en højere eksportrate end de store byer. Dette skal ses i lyset af arbejdsdelingen mellem de store og mellem-

store byer hvor serviceindustrien udgør en langt større del af de store byers omsætning.

Også i en europæisk sammenhæng fremhævede den tyske professor i planlægning *Klaus Kunzmann* de mellemstore byer som vindere i den internationale konkurrence på nuværende tidspunkt. Dette begrundede han især med at disse byer sjældent oplever de negative sociale og miljømæssige konsekvenser som koncentrationen af vækst har i de globale metropoler.

Et andet centralt budskab var at *stedet*, dvs. byen, stadig spiller en central rolle i en globaliseret netværks- og vidensøkonomi. Dette skyldes, understregede Sassen, at man især når det gælder mere avanceret vidensudveksling og kreativitet, har behov for at være tæt på de centre hvor denne viden udvikles og udveksles. Og her har byerne noget at tilbyde som man i et netværk af mere spredte aktører ikke kan tilbyde. Men ikke blot på det økonomiske plan er stedet vigtigt. På det fysiske, kulturelle og sociale



KØBENHAVNS CENTRUM, SET FRA RUNDETÅRN

plan er stedet blevet en stadig vigtigere faktor. Det er derfor vigtigt at være bevidst om hvordan byerne udvikler sig og bør udvikles, hvilken social, kulturel og økonomisk dynamik der præger byernes udvikling, og hvilke krav denne stiller til byerne.

Globaliseringen påvirker tydeligt byernes sociale og økonomiske dynamik, men også deres fysiske udtryk og identitet. Et af konferencens udgangspunkter var at vi skal lære at håndtere den globale økonomis påvirkning af byerne så vi undgår at udlette den enkelte bys identitet. Byens identitet er nemlig central for byens konkurrenceevne og samtidig en nøgelfaktor for vores oplevelse og forståelse af byen som borgere. Byens identitet og globaliseringen står imidlertid i et paradoksalt forhold til hinanden. Dette paradoks bemærkede professor i byplanlægning *Jens Kvorning* bl.a. i sin artikel i konferencerapporten. For at være interessante på det globale marked skal byerne kunne bidrage med noget specielt. Virkningerne af globaliseringen er imidlertid ofte at byerne bliver mere og mere ensartede.

På workshoppen *Architecture in an Age of Globalisation* blev dette paradoks behandlet. Problemet ved den globale arkitektur er ikke at den er international, men nærmere manglen på kendetegn og lokale karaktertræk. Man kan sige at arkitekturen altid har været international og ladet sig

inspirere andre steder fra. Det afgørende for både at skabe en dynamisk byudvikling og en lokal kontinuitet er balancegangen mellem det lokale og det internationale. Arkitekturen skal tilpasses den lokale sammenhæng, både i forhold til de eksisterende fysiske strukturer og den offentlige mening. Hvis dette ikke sker, bliver byen ikke bundet sammen, og den kommer til at fremstå som fragmenteret. En løsning på dette problem kunne være en mere bevidst refleksion over arkitekturens forhold til sin lokale sammenhæng. På workshoppen *Regional Architecture* var temaet netop en arkitektur der har udgangspunkt i omgivelserne, og som uden at forfalde til nostalgi giver en oplevelse af kontinuitet.

Der er ingen tvivl om at den lokale identitet er central. Dette blev også understreget af den spanske professor i urbanisme *Manuel de Solá-Morales*. Via en gennemgang af billeder fra egne projekter illustrerede han hvordan det i en praktisk sammenhæng er muligt at bevare lokale karakteristika og byidentiteter. Men byidentitet er, som det blev diskuteret på andendagen af workshoppen *Mapping Urban Identities*, mere end blot byens arkitektur. Det handler om hele sammenhængen, om øjnene der ser, og om hvor hurtigt ændringer sker. Der er derfor brug for debat mellem forskellige perspektiver når byens identitet tilnærmes.

Når identitet bruges i den økonomiske markedsføring af byen, sker det imidlertid ofte at ét perspektiv dominerer, og alternative identiteter udelukkes. Dette pointerede den amerikanske professor i sociologi *Sharon Zukin*, er risikoen ved "branding" af byer. Byen fremstilles stereotyp og ensartet, en pointe der også blev fremført på workshoppen *Branding Regions*. I konkurrencen om investeringer søger byer og regioner at skabe en lokal profil på en ensartet og global måde hvor de gør brug af de samme metoder og fokuserer på de samme potentialer. Som det blev påpeget, både på workshoppen og hos Zukin, er det problematisk at omsætte lokal historie og kulturelle værdier til kommerciel markedsføring. Et vigtigt budskab var derfor at det er afgørende både i brandings- og byudviklingsstrategier at bevare et differentieret blik på stedets identitet. Det er vigtigt, pointerede Zukin, at se alle de mange forskellige potentialer og identiteter et kvarter eller lokalmiljø indeholder. At arbejde med flere identiteter kan faktisk være mere bæredygtigt og realistisk end ensidige byudviklingsstrategier.

Det blev allerede understreget af den norske professor i urbanisme *Karl Otto Ellefsen* i konferencerapporten at kortlægningen af bymiljøet og stedets identiteter kan gøres på mange måder. Ikke én metode er den rigtige. Men det er vigtigt at man er bevidst om at man ved at vælge en metode der kortlægger ud fra bestemte kriterier, på samme tid fravælger andre parametre. Et centralt budskab på konferencen var at man skal tage hensyn til så mange forhold som muligt, både historiske, arkitektoniske, miljømæssige, socio-kulturelle etc., så man derigennem gør byanalysen både helhedsorienteret og dynamisk. SAVE-metoden (Survey of Architectural Values in the Environment), som blev diskuteret på workshoppen *SAVE as a Method in Cultural Heritage*, er et eksempel på hvordan det i Danmark er forsøgt at udvikle en metode til bestemmelse af byidentitet og arkitektonisk kvalitet.

Behov for en ny planlægningskultur

Der er i dag stor forskel på hvordan man bedriver by- og regionplanlægning i Europa. En central tendens fra flere lande er dog at det regionale niveau får stigende betydning. Dette er til dels en konsekvens af at de aktuelle udfordringer for by- og regionaludviklingen kræver mere overordnede og langsigtede perspektiver. Det er således karakteristisk at regionplanlægning i langt højere grad nu bliver koblet med strategiske udviklingsønsker. Dvs. at det ikke bare handler om fysisk planlægning, men i langt højere grad om strategisk regionaludvikling.

Det stiller nye krav til regionplanlægningen at håndtere denne udvikling. I flere lande betyder det at man i langt højere grad end tidligere skal tænke ud over sine administrative grænser, skal tænke strategisk, i samarbejder og sektorkoordinering og ikke længe kun i arealplanlægning. Det betyder også at man ser et skift fra en regressiv til en mere progressiv planlægning på regionalt niveau.

Kimen til en ændret planlægningskultur er således allerede til stede. Men der er ifølge Kunzmann brug for endnu mere kreativitet i planlægningen. På samme tid bør der stilles større krav til både borgere og politikere om engagement i udviklingen, og især fra politisk side er der behov for en større og længerevarende vilje og forpligtelse til handling.

Også for byudviklingen blev det understreget at der er brug for nye tilgange og redskaber i planlægningen. Den hollandske arkitekt *Raoul Bunschoten* præsenterede en sådan ny planlægningsmetode, Urban Gallery, både på workshoppen *Copenhagen X* og i sit afsluttende oplæg på konferencen. På baggrund af en omfattende, men tilfældig udvælgelse af steder i byen registreres karakteristika i en database ud fra forskellige registreringskriterier. Registreringen foretages af borgere der har deres daglige gang i byen. På denne måde vil man kunne samle byens mangfoldighed, på baggrund af borgernes hverdagsviden, og bruge denne som en inspirationskilde i planlægningen af byen.

Konferencens workshopper bød også på andre eksempler på hvorledes borgerne og deres viden om stedet kan inddrages som et potentiale og en aktiv ressource i byudviklingen. I *Sustainable City Renewal* blev erfaringer om borgerinddragelse i forbindelse med økologisk byfornyelse diskuteret. Der blev her bl.a. peget på at det er centralt at etablere en god organisation af de forskellige interesser for at skabe det bedst mulige grundlag for et konstruktivt samarbejde mellem beboere, rådgivere og bygherre. Også i kvarterløftsprojektet i Holmblads-gade i København, der blev drøftet på workshoppen *Urban Regeneration in a Dilapidated Neighbourhood*, er borgerinddragelse, via tæt dialog mellem arkitekter, beboere og brugere, central. Her fordi dialogen ses som grundstenen til skabelse af arkitektonisk kvalitet. Som endnu et eksempel blev borgerinddragelse berørt på workshoppen *Linking City and Region: Suburban Copenhagen*. I mange år har forstaden været betragtet som perifer og sekundær i forhold til byen. Men når størstedelen af befolkningen bor og arbejder i forstaden, så er spørgsmålet om forstadens plads og funktion mere central end nogensinde. Budskabet var her at planlægning og fornyelse af forstaden bør tage udgangspunkt i de mennesker der bor og arbejder her.

Men der er også brug for helt nye indfaldsvinkler til planlægningen. Den havneomdannelse der i dag sker i mange af Europas byer, er et oplagt eksempel på hvor nye perspektiver på og metoder til planlægning kan tages i brug. Udgangspunktet for workshoppen *Recent Blue Living in Denmark and the Netherlands* var at nye potentialer kan blotlægges hvis man stiller nye og alternative spørgsmål. Både til området, men også til de målsætninger der ligger bag planlægningen. I forhold til de gamle havneområder kunne det eksempelvis være at videreføre områdernes industrielle historie i planlægningen.

En integreret by- og regionaludvikling

Behovet for nytænkning i forbindelse med by- og regionaludviklingen omfatter også nødvendigheden af at opgive det traditio-



INTERREG-WORKSHOP

nelle skel mellem bypolitik og regionaludvikling. By- og regionaludvikling hænger sammen og kan ikke – som de ofte gør – ses som to adskilte størrelser. Det er centralt at samarbejde og koordinere udviklingsstrategier på tværs af administrative og nationale grænser hvis vi skal sikre bedre byer og en bæredygtig regional udvikling.

I flere europæiske lande er der tegn på at den globale økonomi og videnssamfundets udvikling medfører en koncentration af væksten i de større byer. Men væksten sker ikke kun i selve byen, men nærmere i byregionen bestående af store og mellemstore byer. Kunzmann understregede på konferencen nødvendigheden af at forstå at det er *byregioner* der kendetegner det nuværende bylandskab. Kunzmanns oplæg gjorde det tydeligt at man i dag ikke kan adskille by- og regionaludvikling fra hinanden. De forskellige byer i byregionen indgår i en regional arbejdsdeling der samtidig indgår i et globalt og nationalt netværk.

Også på flere workshopper blev det fremhævet at by- og regionaludvikling ikke kan adskilles. At håndtere denne sammenhæng kræver i første omgang en ny forståelse for byernes vigtighed for den regionale udvikling hvor byerne i mange tilfælde udgør en drivkraft for udvikling i hele regionen. Workshoppens *Urban Systems in Regional Development* gav en række konkrete konklusioner og forslag både til hvordan byernes rolle i den regionale udvikling kan forstås, og hvad vi bør gøre fremover for at underbygge og bruge den synergi der opstår i en integreret by- og regionaludvikling. Det var et centralt

budskab at byer ikke kan forstås som isolerede enheder, men at de indgår i komplekse netværk og har komplementære funktioner.

Et kontroversielt forslag gik på at byernes betydning i den regionale udvikling indikerer et behov for at ændre EU's struktur- og regionalpolitik. Der er brug for en regionalpolitik der styrker territorial samhørighed og balance igennem anerkendelse både af byernes rolle i den regionale udvikling samt at alle byer har potentialet til at udgøre et kraftcenter for deres bagland. Både på workshoppens og i sin artikel i konference-rapporten foreslog seniorforsker *Niels Boje Groth* at en måde den europæiske territoriale balance kunne styrkes på, er ved at inkludere såkaldte polycentriske udviklingsregioner i kriterierne for uddeling af strukturfondsmidlerne. Støtte til polycentriske udviklingsregioner bør først og fremmest komme interurbane projekter til gode frem for isolerede by- og regionale projekter. Workshoppens bød således på en opfordring til at der på europæisk niveau udvikles en mere fleksibel og integreret regionalpolitik.

På workshoppens *Interreg and Regional Development* blev Interreg-programmet diskuteret. Erfaringer fra forskellige Interreg-projekter satte fokus på programmets muligheder og problemer. Det vigtigste budskab var den fælles opfattelse af at Interreg-programmet er det måske vigtigste instrument for implementeringen af tanke-sættet bag Det europæiske fysiske og funktionelle udviklingsperspektiv (ESDP), specielt anbefalingerne der vedrører styrkelse af en polycentrisk udvikling. Interreg-program-



HANS CHR. SCHMIDT
MILJØMINISTER I DANMARK

met er støtte til områder hvor der er en aktiv indsats for samarbejde på tværs af administrative og nationale grænser, og er ikke som strukturfondsmidlerne forbeholdt tilbagestående områder. Interreg-programmet adskiller sig i denne henseende fra den traditionelle europæiske samhørighedspolitik. Det blev yderligere fremført at man i formuleringen af den fremtidige regionalpolitik for EU kunne lære meget af Interreg både som finansieringsinstrument samt som instrument for uddybning af integrationen i EU.

En balanceret og bæredygtig by- og regionaludvikling – de politiske budskaber

De faglige budskaber blev for en stor dels vedkommende bakket op af de politiske hovedtalere, henholdsvis den danske miljøminister, *Hans Chr. Schmidt*, og generaldirektøren for DG-Regio, *Guy Crauser*.

Hans Chr. Schmidt præsenterede på konferencens førstedag *Copenhagen Charter 2002* – ti bud på hvordan vi kan sikre en balanceret udvikling i en global økonomi præget af stigende konkurrence. Ministeren understregede at behovet for at arbejde for en bæredygtig udvikling er lige så vigtig i Europa og den øvrige vestlige verden som det er i udviklingslandene. Vi har alle ansvar for aktivt at arbejde for dette mål. Vi skal lære at styre den globale økonomi så den kan komme alle til gode.

Byer og deres oplande er afhængige af hinanden. En afgørende udfordring i fremtiden er derfor at udvikle en bedre koordinering af udviklingen mellem byen, dens opland og landdistrikter, og på samme tid tilpasse strategien til de lokale forhold. Ministeren understregede at målet om en bæredygtig udvikling kun kan nås hvis man anerkender betydning af de lokale identiteter og bruger disse til at positionere sig i den globale økonomi. Måden er brug af langsigtede strategier og handlingsplaner fastsat gennem partnerskaber og dialog mellem alle involverede aktører.



GUY CRAUSER
GENERALDIREKTØR, DG-REGIO,
EUROPA-KOMMISSIONEN

Overordnet blev *Copenhagen Charter 2002* godt modtaget. Guy Crauser understregede at temaerne præsenteret i *Copenhagen Charter 2002* er yderst aktuelle både i relation til udvidelsen af EU samt arbejdet for social og økonomisk samhørighed. Crauser bemærkede at charteret ligger i tydelig forlængelse af tankerne bag det ESDP'et hvad angår betydningen af byerne i den regionale udvikling i Europa. Crauser fremhævede også behovet for både at integrere og koordinere by- og regionaludvikling samt at tage udgangspunkt i lokale identiteter hvis vi skal sikre udviklingen af innovative og bæredygtige langsigtede perspektiver og strategier. Videre fremhævede han vigtigheden af at modarbejde social eksklusion og i stedet at sikre tilgængelighed og deltagelse for alle parter i by- og regionaludviklingen.

Crauser pointerede at på det europæiske niveau eksisterer der allerede flere programmer der imødekommer anbefalingerne i *Copenhagen Charter 2002*. Urban-programmet fremhæver det integrerede perspektiv på byen gennem deltagelse af både lokale myndigheder og borgere. Strukturfondene bør ideelt set integrere by- og landperspektivet, og Urban Audit fokuserer på en vurdering af livskvalitet i byerne.

En integration af byernes betydning i en europæisk sammenhæng er en prioritet, fastslog *Crauser*. I fremtiden vil strategier og handlingsplaner blive mere målrettet den specifikke byregion i forhold til eksempelvis støtte til erhvervsliv, håndteringen af social eksklusion og den fysiske og miljømæssige regenerering. Dette skal opnås gennem intervention på det lokale niveau og med en integreret og holistisk tilgang.

ILLUSTRATIONER

s. 2	Foto: Henrik Larsen/ LPA
s. 8	Foto: Henrik Larsen/ LPA
s. 10	Foto: Henrik Larsen/ LPA
s. 11	Foto: Niels Aage Skovbo/ BAM
s. 13	Illustration: Fra bogen Downtown New York.
s. 14	Illustration: New York City Department of City Planning, 2001; Landmarks Preservation Commission
s. 15	Illustration: Alliance for Downtown New York
s. 16	Foto: Jan Djenner/ BAM
s. 20	Foto: Henrik Larsen/ LPA
s. 21	Foto: Digital Vision/ Gettyimages
s. 21	Foto: John Wang/ Photodisc/ Gettyimages
s. 21	Foto: Jeremy Woodhouse/ Photodisc/ Gettyimages
s. 23	Foto: Digital Vision/ Gettyimages
s. 24	Foto: Ingo Jezierski/ Photodisc/ Gettyimages
s. 25	Foto: Digital Vision/ Gettyimages
s. 26	Foto: Jeremy Woodhouse/ Photodisc/ Gettyimages
s. 28	Foto: Hisham F. Ibrahim/ Photodisc/ Gettyimages
s. 30	Foto: Anders Thormann/ BAM
s. 32	Foto: Henrik Larsen/ LPA
s. 33	Foto: CHORA
s. 34	Illustration: ESPON/ Eurostat GISCO
s. 36-37	Illustration: CHORA
s. 39	Foto: CHORA
s. 40	Foto: CHORA
s. 41	Foto: CHORA
s. 41	Foto: CHORA
s. 44	Foto: Henrik Larsen/ LPA
s. 45	Illustration: Klaus R. Kunzmann
s. 46-47	Illustrationer: Klaus R. Kunzmann
s. 48	Illustration: Landsplanafdelingen
s. 50	Foto: Henrik Larsen/ LPA
s. 51	Foto: Henrik Larsen/ LPA
s. 52	Foto: Henrik Larsen/ LPA
s. 53	Foto: Henrik Larsen/ LPA
s. 54	Foto: Henrik Larsen/ LPA
s. 55	Foto: Jan Kofod Winther
s. 57	Foto: Departament d'Astronomia i Meteorologia de la Universitat de Barcelona
s. 58	Foto: Henrik Larsen/ LPA
s. 60	Foto: Henrik Larsen/ LPA
s. 61	Foto: Henrik Larsen/ LPA

Titel

Europæiske byer i en global æra.
Byidentiteter og regional udvikling
– budskaber og konklusioner.

ISBN 87-601-9849-4**ISBN 87-601-9850-8 (Internet)**

Publikationen kan citeres med kildeangivelse.

Opfølgingsrapport efter konferencen
European Cities in a Global Era – Urban
Identities and Regional Development,
København d. 14.-15. november 2002.

April 2003.

Udarbejdet af

Miljøministeriet
Landsplanafdelingen

Design

UNIT-

Omslagsfoto

Kampsax Geoplan, Danmarks Digitale
Ortofoto, 1999

Papirkvalitet

130 g. Cyklus, 100 % genbrugspapir.
Omslag 300 g. Invercote

Tryk

Schultz Grafisk

Oplag

1000 ex., 1. oplag

**Henvendelse angående
publikationen og rekvirering**

Miljøministeriet
Landsplanafdelingen
Højbro Plads 4
1200 København K
Telefon 33 92 76 00
Fax +45 33 32 22 27
E-mail: lpa@mim.dk
www.landsplanafdelingen.dk

Pris

Pris inkl. moms: kr. 120,-

Frontlinien

Strandgade 29
1401 København K
Telefon 32 66 02 00
E-mail: frontlinien@frontlinien.dk
www.frontlinien.dk

EUROPÆISKE BYER I EN GLOBAL ÆRA

BYIDENTITETER OG REGIONAL UDVIKLING

Budskaber og konklusioner

Globaliseringen har konsekvenser for by- og regionaludviklingen. Det er nødvendigt at vi tager hensyn til disse nye vilkår i tilpasningen af målsætninger og policies for den fremtidige europæiske by- og regionaludvikling.

Dette var baggrunden for konferencen "European Cities in a Global Era - Urban Identities and Regional Development", afholdt d. 14.-15. november 2002 som del af det danske EU-formandskab. Og det var baggrunden for de ti anbefalinger i Copenhagen Charter 2002 præsenteret på konferencen.

Dette er en afrapportering fra konferencen. Rapporten indeholder hovedbudskaberne, de udenlandske forskeres oplæg samt Landsplanafdelingens bud på hvordan vi kan møde udfordringerne i den fremtidige by- og regionaludvikling.